



Blandt venner og bekendte: Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik

Schousboe, Laura Hollænder; Kristensen, Kristian Søby

Publication date:
2017

Citation for published version (APA):
Schousboe, L. H., & Kristensen, K. S. (2017). *Blandt venner og bekendte: Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet.



Blandt venner og bekendte

Udfordringer i udviklingen af NATO's
partnerskabspolitik

Kristian Søby Kristensen
Laura Hollænder Schousboe

Juli 2017

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Formålet med rapporten er at gøre status over NATO's partnerskabspolitik i lyset af det ændrede sikkerhedspolitiske miljø i Europa med henblik på at udlede anbefalinger til, hvordan NATO og Danmark kan øge udbyttet af partnerskaberne gennem en reform af partnerskabspolitikken.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfattere:

Seniorforsker, ph.d., Kristian Søby Kristensen

Videnskabelig assistent, cand.mag. Laura Hollænder Schousboe

ISBN: 978-87-7393-804-1

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement. The purpose of the report is to examine the state of NATO's partnership policy in light of the changed European security environment and to derive recommendations for how NATO and Denmark can reform the partnership policy to increase the utility of partners.

The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.

Read more about the Centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Authors:

Senior researcher, Dr. Kristian Sjøby Kristensen

Research Assistant, M.A. Laura Hollænder Schousboe

ISBN: 978-87-7393-804-1

Forkortelser

ACO	Allied Command Operations
ACT	Allied Command Transformation
ANZUS	Australia, New Zealand, United States Security Treaty
CFI	Connected Forces Initiative
CMX	Crisis Management Exercise
DCB	Defence and Related Security Capacity Building Initiative
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
EOP	Enhanced Opportunities Partners
FFAO	Framework for Future Alliance Operations
FPDA	Five Power Defence Arrangements
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
IFOR	The Implementation Force
IMS	International Military Staff
IP	Interoperability Platform
IPAP	Individual Partnership Action Plan
IPCP	Individual Partnership and Cooperation Programme
IS	Islamisk Stat
ISAF	International Security Assistance Force
ITR	Individual(ly) Tailored Roadmaps
MAP	Membership Action Plan
MC	Military Committee [Militærkomitéen]
MD	Mediterranean Dialogue
NAC	North Atlantic Council [Det Nordatlantiske Råd]
NACC	North Atlantic Cooperation Council
NCS	NATO Command Structure
NFS	NATO Force Structure
NRF	NATO Response Force
NTM-I	NATO Training Mission-Iraq
OCC E&F	Operational Capabilities Concept Evaluation and Feedback Programme
PAP-DIB	Partnership Action Plan on Defence Institution Building
PARP	Planning and Review Process
PCM	Partnership Cooperation Menu
PCSC	Partnership and Cooperative Security Committee
PfP	Partnership for Peace
PII	Partnership Interoperability Initiative
PMF	Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations
RSM	Resolute Support Mission
SACT	Supreme Allied Commander Transformation
SD	Smart Defence
SMP	Strategic Military Perspectives
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force

Abstract

This report examines the state of NATO's partnership policy. Even though much of NATO's effort since 2014 has centred on deterrence and collective defence, the changed European security environment has also led to significant adjustments in NATO's partnership policy. Collectively, these adjustments constitute a rupture in the evolution of NATO's partnerships. Today, partners are regarded primarily as instruments to support NATO's adaptation to the new strategic environment and to support NATO's management of future global tasks by securing the alliance's eastern as well as southern flanks through partnerships. To this end, since 2014, the partnership policy has developed pragmatically on especially three specific areas of collaboration: capacity building, military integration and political consultation. However, in spite of the renewed attention given to NATO's partnership policies, these are still fundamentally challenged conceptually, politically and organizationally. If NATO can overcome these challenges, there is substantial potential strategic and economic gain to be realised through its partnership policy. Hence, the report identifies a number of recommendations for such reform. Most importantly, NATO must recognise partnerships, under the heading of "cooperative security", as one of three equal core tasks of the Alliance, and therefore also provide partnerships with proportional strategic, economic, organisational and military attention. To this end, we recommend that NATO creates an Assistant Secretary General for Partnerships to ensure political attention, to further the conceptual evolution, and to oversee daily operations in the partnership area. Further, the report recommends that NATO should:

- adjust its expectations of the partnerships to the resources it actually extends to this domain and vice versa.
- prioritise its partners according to the potential the partners hold.
- examine the possibility of creating new functional partnership structures in order to overcome the inefficiency that characterises the regional frameworks.
- create unity regarding the partnership policy across the alliance.

Finally, Denmark should take an active, if not leading, role in any future reform work in this area. The changed European security environment – also in Denmark's near abroad – makes NATO's partnership policy directly relevant for Danish national security. Partnership policy, moreover, is an area in NATO where small states like Denmark can exert influence.

Resumé

Denne rapport gør status over NATO's partnerskabspolitik. Selvom NATO siden 2014 har fokuseret mange af sine aktiviteter på afskrækkelse og kollektivt forsvar, har ændringerne i det sikkerhedspolitiske miljø i Europa også givet partnerskabspolitikken skiftende og stigende betydning. NATO anser nu partnere som et sikkerhedspolitisk instrument til at sikre NATO's tilpasning til et nyt strategisk miljø og til at understøtte NATO's håndtering af truslerne heri. NATO søger at konsolidere den kollektive sikkerhed og understøtte sin fremtidige globale opgaveløsning ved at sikre NATO's østlige og sydlige flanker gennem partnerskaber. Derfor er partnerskabspolitikken siden 2014 blevet videreudviklet pragmatisk på tre områder: kapacitetsopbygning, militær integration og politisk konsultation. Men på trods af at partnerskabsområdet har fået fornyet opmærksomhed mellem Wales og Warszawa-topmøderne, så er det udfordret både konceptuelt, politisk og organisatorisk. Disse udfordringer forhindrer NATO i at realisere partnerskabernes fulde udbytte. Rapporten identificerer derfor retninger for fremtidige reformer af partnerskabspolitikken. Først og fremmest bør NATO anerkende, at partnerskaber, i pagt med begrebet "kooperativ sikkerhed", er en væsentlig del af en af NATO's tre strategiske kerneopgaver. Alliancen bør derfor tilføre partnerskabspolitikken tilsvarende strategisk, økonomisk, organisatorisk og militær opmærksomhed. Hovedanbefalingen er derfor også, at NATO opretter en 'Assisterende Generalsekretær for Partnerskaber', som kan sikre politisk opmærksomhed, drive konceptuel udvikling og have ansvar for den daglige drift af partnerskabsområdet. Derudover anbefaler rapporten bl.a. at NATO bør:

- tilpasse sine ambitioner for partnerskaberne til de ressourcer, der reelt bliver tilført området – eller omvendt.
- prioritere partnere efter det potentiale, de besidder.
- undersøge muligheden for at danne nye funktionelle partnerskabsstrukturer for at overkomme de nuværende regionale strukturers ineffektivitet.
- skabe enighed om partnerskabspolitikken på tværs af alliancen.

Endelig bør Danmark tage aktiv del i et forestående reformarbejde: Ændringerne i det sikkerhedspolitiske miljø i Danmarks nærområde har givet partnerskabspolitikken direkte betydning for dansk sikkerhed, og partnerskabspolitik er samtidig et område hvor selv et lille NATO-land kan gøre en forskel.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	1
2. UDVIKLINGEN AF NATO'S PARTNERSKABER	4
2.1 NATO's partnerskabsrelationer	4
2.2 Partnerskabspolitikens rationale mellem transformation og konsolidering	7
2.3 Udviklingen af NATO's partnerskabspolitik 1991-2014.....	8
3. FRA WALES TIL WARSZAWA: PARTNERSKABER I ET NYT STRATEGISK MILJØ	14
3.1 Wales-topmødet og den ændrede sikkerhedspolitiske situation i Europa	14
3.2 Warszawa-topmødet: NATO i det nye strategiske miljø	15
3.3 Partnerskabspolitikens 5. periode: Sikkerhedskonsolidering og langsigtet tilpasning	16
4. FRA WALES TIL WARSZAWA: TENDENSER I PARTNERSKABSPOLITIKKENS UDVIKLING	20
4.1 Militær integration.....	21
4.2 Kapacitetsopbygning.....	24
4.3 Politisk konsultation	27
5. UDFORDRINGER FOR NATO'S PARTNERSKABSPOLITIK	31
6. KONKLUSION OG ANBEFALINGER	37
7. NOTER.....	46
8. LITTERATURLISTE.....	55

1. Indledning

Partnerskaber er blevet betegnet som ”NATO’s sovende kæmpe”: De er ofte overset og lidt værdsat, men besidder stor potentiel værdi.¹ Siden afslutningen af den kolde krig har opbygningen af partnerskaber med ikke-medlemmer været en central del af NATO’s virke, og NATO har i dag et omfattende netværk af 41 partnerlande spredt over hele kloden. I 2010 blev ”kooperativ sikkerhed” (*cooperative security*), altså opretholdelsen af sikkerhed gennem partnerskaber, tilføjet som en af NATO’s tre kerneopgaver.² Frem mod Wales-topmødet i september 2014 var der lagt op til, at partnerskaber ville være et dominerende tema på topmødet.³ Men Ukraine krisen og Islamisk Stats (IS) fremmarch ændrede den sikkerhedspolitiske situation i Europa og medførte derfor også en helt anden agenda på Wales-topmødet. Forholdet mellem Vesten og Rusland fyldte dagsordenen og resulterede i, at NATO genfokuserede sin opmærksomhed på europæisk sikkerhed, afskrækkelse og kollektivt forsvar. Spørgsmålet om partnerskaber blev derfor også nedprioriteret. Efter Warszawa-topmødet i 2016 står det imidlertid klart, at partnerskaber er tilbage i fokus, og topmødeerklæringen indeholder et ønske om et nyt momentum i NATO’s partnerskabspolitik.⁴ NATO’s regionale fokus på truslen fra øst, kollektivt forsvar og artikel 5-opgaver er vedvarende, men ikke længere altoverskyggende. Alliancen er ikke, som både nogle allierede og iagttagere frygtede i den første tid efter Ukraine krisen, gået fuldstændigt ”back to basics”.⁵ I stedet søger NATO et balanceret svar på de mange udfordringer, som medlemmerne står over for. En del af dette svar er et fornyet fokus på partnerskaber og lanceringen af nye tiltag i relation til NATO’s partnerskabspolitik. Det betyder, at partnerskaber både er af skiftende og stigende betydning for NATO.

Mens historien om NATO’s refokusering på afskrækkelse og kollektivt forsvar efterhånden er velbeskrevet,⁶ er sammenhængen mellem det ændrede sikkerhedspolitiske miljø i Europa og ændringer i partnerskabspolitikken underbelyst. Endvidere findes der ikke et entydigt svar på, hvilken funktion partnerskaberne helt grundlæggende tjener i dag. Rapporten søger at klarlægge begge dele. Rapporten argumenterer for, at partnerskaber i dag anses som et vigtigt sikkerhedspolitisk instrument til dels at understøtte NATO’s tilpasning til det nye strategiske miljø og dels at stabilisere områder uden for NATO’s grænser og dermed i sidste ende undgå at anvende militær magt. Samtidig vil partnerskabsområdet dermed også spille en betydelig rolle fremadrettet. Derfor er det også nødvendigt, at partnerskaber bliver tildelt fornyet opmærksomhed.

I det følgende undersøger vi derfor de nuværende partnerskabsstrukturer og de logikker og faktorer, der driver partnerskabspolitikken. Ved at inddrage både de militære, politiske og strategiske aspekter af partnerskabspolitikken vurderer rapporten, hvad den forandrede sikkerhedspolitiske orden i Europa betyder for NATO's partnerskabspolitik, hvordan partnerskaber tænkes ind i det nye strategiske miljø, samt hvilken sikkerhedspolitisk betydning partnerskaberne har for NATO. Vi argumenterer for, at begivenhederne i tilknytning til Wales-topmødet – Ukraine krisen og IS' fremmarch – ikke har medført en nedprioritering af NATO's partnerskabspolitik. Begivenhederne har derimod ført til en retorisk opprioritering af partnerskabspolitikken og et nybrud i den. Vi identificerer et brud, fordi NATO søger at anvende, værdisætte og samarbejde anderledes med sine partnere i det nye strategiske miljø end førhen. Men samtidig viser rapporten, at denne nytænkning (endnu) ikke er fulgt op af den fornødne politiske og ressourcemæssige opbakning, som en succesfuld partnerskabspolitik forudsætter. Det er særligt paradoksalt, netop fordi det er forventeligt, at partnere får en endnu mere fremtrædende rolle i NATO's fremtidige globale opgaveløsning.

Rapporten er i det efterfølgende inddelt i fem kapitler. I kapitel 2 klarlægger vi først og fremmest, hvad NATO-partnerskaber er. Derudover præsenteres rapportens analytiske begrebsramme om partnerskabspolitikken rationaler, som vi kalder henholdsvis transformation og konsolidering. Disse begreber anvendes derefter til at redegøre for udviklingen af NATO's partnerskabspolitik fra 1991-2014. Kapitel 3 præsenterer en analyse af partnerskabernes relation til, og funktion i, det ændrede strategiske miljø. Vi argumenterer for, at der i den forbindelse er opstået et brud i partnerskabspolitikken, og at den nu er trådt ind i sin 5. periode. Analysen videreføres i kapitel 4, hvor vi belyser de konkrete tendenser i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik. Rapporten afrundes med en diskussion af afgørende udfordringer ved partnerskabspolitikken (kapitel 5), mens vi i kapitel 6 præsenterer en række anbefalinger til, hvordan NATO kan overkomme disse og opnå det maksimale udbytte af den potentielle værdi, som partnerne indeholder, dvs. hvordan NATO kan øge værdien af relationerne til sine "venner og bekendte". Disse anbefalinger fungerer samtidig som et idekatalog til dansk NATO-politik og som oplæg til, hvilke politikpunkter Danmark kan understøtte, eller aktivt fremme, i udviklingen af hele partnerskabsområdet i NATO.

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening. Rapporten er baseret på forskningsmæssig metode og er underlagt centrets krav til, og procedurer for, kvalitetskontrol, herunder både internt og eksternt peer-review.⁷ Rapporten er baseret på offentligt tilgængeligt materiale, primært fra NATO. Derudover har vi udført et

omfattende litteratur-studie og gennemført interviews med både danske og udenlandske eksperter og praktikere. Rapporten er produceret i forlængelse af to akademiske workshops afholdt i samarbejde med Australian National University. Workshoppene blev afholdt henholdsvis i sommeren 2015 og 2016 og havde til formål at diskutere sikkerhedspolitik i alliancekontekst og udveksle erfaringer og synspunkter mellem europæiske allierede og asiatiske partnerlande.

Rapporten beskæftiger sig ikke med NATO's partnerskaber med andre internationale og regionale organisationer som f.eks. EU og FN. Ligeledes dedikeres der heller ikke speciel opmærksomhed til det særlige forhold mellem Rusland og NATO.

2. Udviklingen af NATO's partnerskaber

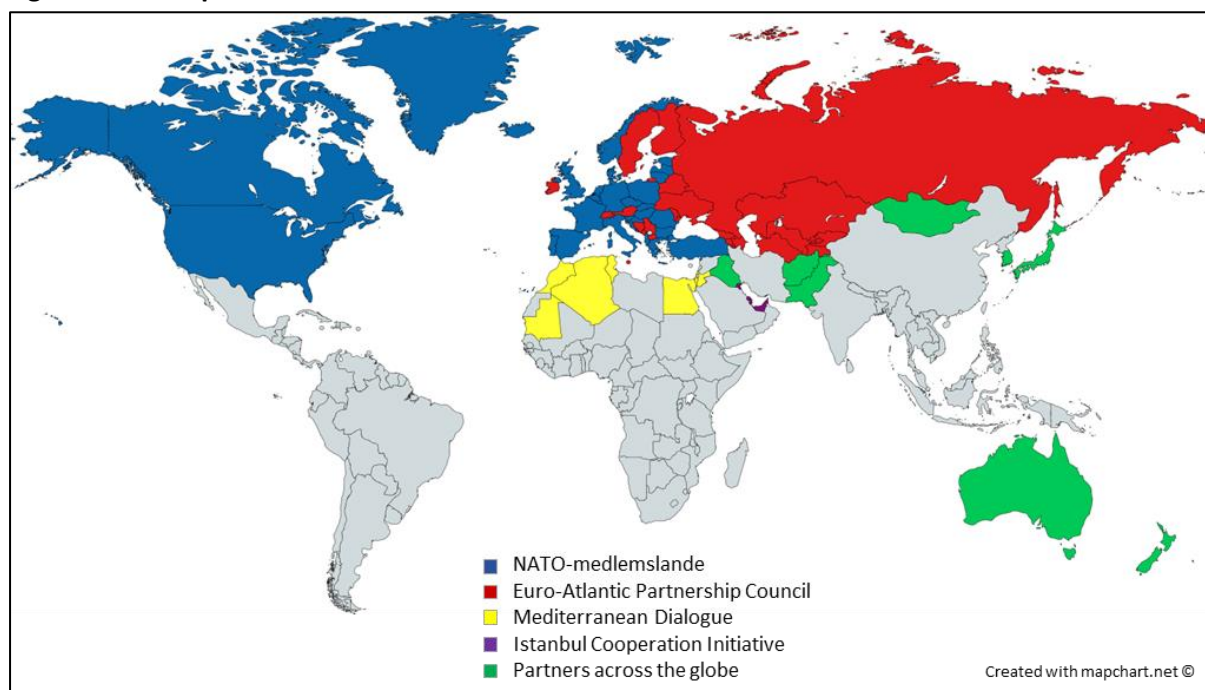
Det følgende kapitel gør tre ting. Først giver det en status på NATO's aktuelle partnerskaber. Dernæst præsenterer vi en konceptuel ramme for de forskellige politiske rationaler, der har drevet NATO's partnerskabspolitik og stadig gør det. På den baggrund giver vi afslutningsvis et kort overblik over partnerskabernes udvikling til og med 2014 – en udvikling, som vi indender i fire perioder.

2.1 NATO's partnerskabsrelationer

NATO's partnerskabsrelationer er grundlæggende centreret om to overordnede dimensioner: **politisk dialog** og **praktisk samarbejde** om en lang række af politiske, militære og sikkerhedsrelaterede anliggender.

41 partnerlande samarbejder med NATO under forskellige rammer. Det regionale samarbejdsforum, Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), danner den overordnede politiske ramme for 22 partnerskaber i det euro-atlantiske område, hvorunder Partnership for Peace-programmet (PfP) tilbyder yderligere bilateralt og praktisk samarbejde mellem partnerland og NATO. I Golf-regionen er samarbejdet med fire lande (Bahrain, Qatar, Kuwait, De Forenede Arabiske Emirater) institutionaliseret i Istanbul Cooperation Initiative (ICI), og i det sydlige middelhavsområde danner Mediterranean Dialogue (MD) rammen for NATO's relationer til fem nordafrikanske lande (Algeriet, Egypten, Mauretanien, Marokko, Tunesien) plus Israel og Jordan. Lande, der står uden for disse regionale fora, men udelukkende indgår i bilaterale partnerskaber med NATO, går under betegnelsen "globale partnere". Figur 1 viser en geografisk oversigt over NATO's partnerlande opdelt efter de ovennævnte samarbejdsfora.⁸

Figur 1. NATO's partnerskaber

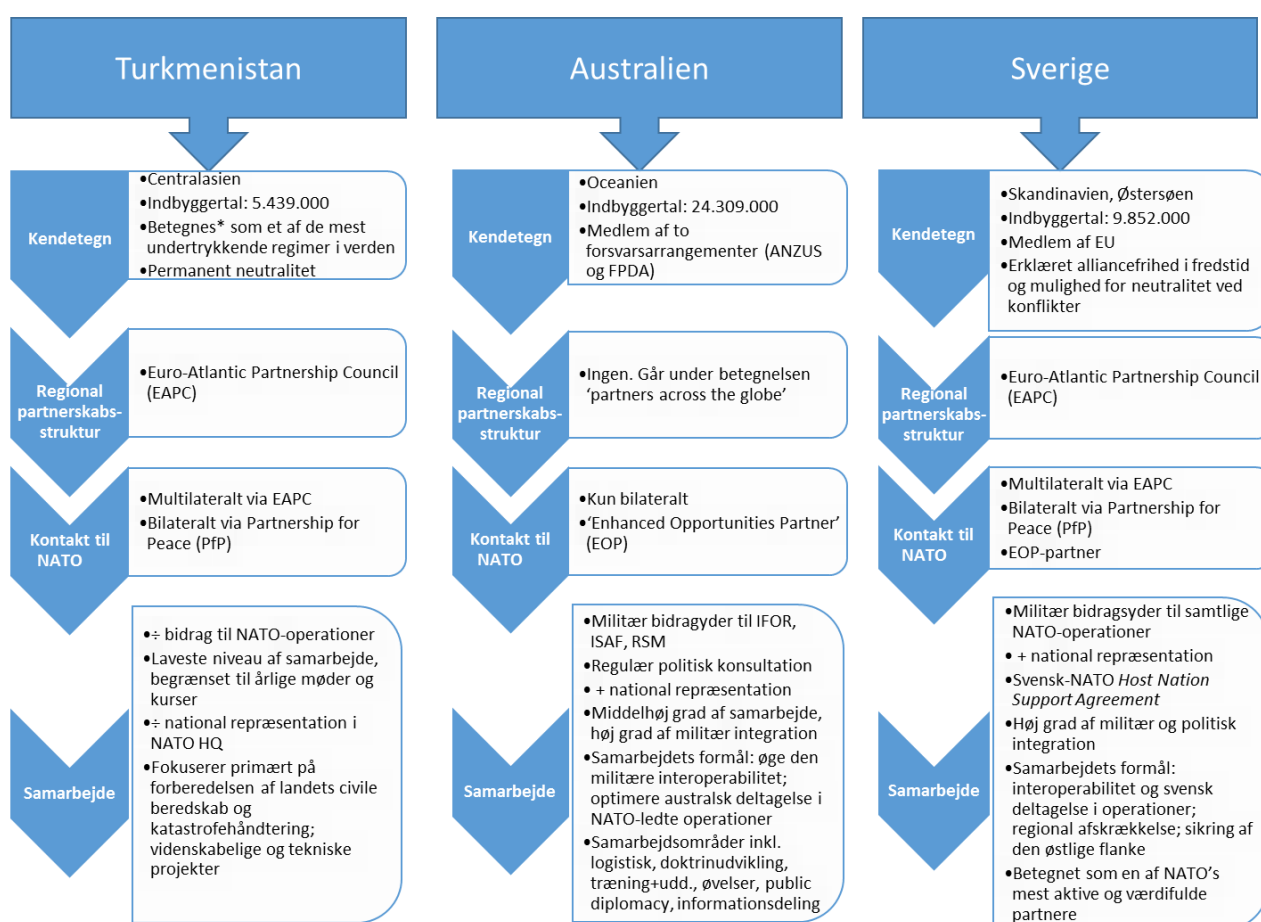


Partnerskaberne har det samme grundlæggende rationale – nemlig at samarbejde øger international sikkerhed. Det kan f.eks. være ved at promovere demokratiske liberale værdier, udvikle partnernes forsvarsinstitutioner og styrke civil og demokratisk kontrol af disse, udøve uddannelses-, trænings- og øvelsesaktivitet samt fælles militære operationer. NATO's tilgang er fleksibel. Det betyder, at der ikke eksisterer en "one size fits all"-partnerskabsmodel. I samarbejde med NATO til- og fravælger alle partnerlande individuelt samarbejdsområder, aktiviteter og projekter ud fra deres unikke samarbejdsaftaler (f.eks. i form af en såkaldt MAP eller IPCP) og fra et "menukort" kaldet Partnership Cooperation Menu (PCM). Hvert partnerskab – i princippet uafhængigt af de regionale rammer – er således unikt, hvorfor også dybden af samarbejdet og integrationen mellem NATO og partnerlandet varierer.

Det praktiske samarbejde er i vidt omfang drevet af, og centreret omkring, konkrete militært relaterede projekter. NATO kan f.eks. støtte reformer af forsvars- og sikkerhedssektoren i partnerlande, assistere og rådgive i forhold til træningen og uddannelsen af sikkerhedsstyrker eller bistå med at destruere overskydende krigsmateriel. Mange partnerlande deltager herudover i NATO's militære operationer – og dermed også militære øvelser. En stor og væsentlig del af samarbejdet handler derfor om at øge interoperabiliteten mellem NATO og partnerlandets væbnede styrker.

Centralt i NATO's partnerskabspolitik står begrebet ”demand-driven”. Dette betyder, at alt samarbejde igangsættes på partnerlandets forespørgsel, og at samarbejdets mål, hastighed og omfang drives af partnerens ambitioner og ønsker. Det betyder også, at det i høj grad varierer, hvor tæt partnerlandene er knyttet til NATO. Eksempelvis har Finland og Sverige særligt veludbyggede partnerskaber, både politisk og militært, mens lande som f.eks. Turkmenistan har en mindre tæt relation til NATO. Figur 2 opsummerer tre forskellige partnerskaber. Figuren viser derved, hvor forskellige både NATO's partnerlande er, og hvordan samarbejdet kan variere – i intensitet, omfang, bredde og institutionel ramme.

Figur 2. Forskellige former for partnerskaber



*<https://www.hrw.org/europe/central-asia/turkmenistan>

Som det fremgår af figuren, er NATO's partnerskabssamarbejde kendetegnet ved stor fleksibilitet. Det gælder, i forhold til hvem der samarbejdes med, partnerens geografiske og politiske identitet såvel som intensiteten af samarbejdet. Hvor Sverige f.eks. er meget tæt integreret med NATO – ikke mindst i kraft af de muligheder, NATO's partnerskabsprogrammer tilbyder – så er Turkmenistan meget løsere knyttet til NATO, på trods af at Turkmenistan, ligesom

Sverige, er organiseret i EAPC og PfP. Anderledes er det igen med Australien, som på visse områder – men anderledes end Sverige – er en tæt integreret NATO-partner. Figuren viser således bredden og udbredelsen af NATO's partnerskabspolitik. Den kan omfatte mange endog meget forskellige lande og knytter dem på forskellig vis, både praktisk og politisk, mere eller mindre tæt til NATO. Det næste afsnit udfolder, hvordan forandringer og udviklinger i NATO's partnerskabspolitik kan forstås.

2.2 Partnerskabspolitikken rationale mellem transformation og konsolidering

For at forstå udviklingen i NATO's partnerskabspolitik må vi først stille spørgsmålet: Hvorfor overhovedet partnerskaber? Hvad er meningen med NATO's partnerskaber, og hvordan kan man forstå skift i den måde, NATO ser på partnere og tillægger partnerskabssamarbejde værdi? Hvad er det partnerne gør, eller kan gøre, for NATO, alliancens medlemmer og deres sikkerhedspolitiske prioriteter? Konceptuelt anser vi udviklingen af NATO's partnerskabspolitik for at svinge mellem to forskellige politiske rationaler, som vi identificerer som henholdsvis **transformation** og **konsolidering**. Rationalerne udtrykker, hvilken vision NATO har for partnerskaberne, hvilke motiver og logikker der driver dem, og hvordan NATO forsøger at anvende dem til at opnå specifikke mål. Rationalerne kan spores diskursivt i officielle udtalelser om partnerskaber, men også i de specifikke militære og politiske tiltag, initiativer og samarbejdsværktøjer, som udgør det grundlæggende praktiske samarbejde for partnerskaberne. Ændringer i rationalerne for partnerskabspolitikken understøttes derfor af, og kan ses i, ændringer i de praktiske samarbejdsaktiviteter med partnerne.

Det transformative rationale handler grundlæggende om at understøtte NATO i at udfordre gældende status quo. Med dette rationale anvendes partnerskabssamarbejde til at transformere eksisterende strategiske og/eller samfundsmæssige strukturer. Det kan gælde internt i partnerlandene, regionalt eller på globalt plan. Transformationsrationalet er baseret på et værdimæssigt grundlag, da det har underliggende normative ambitioner og er tæt knyttet til udbredelsen af vestlige liberale værdier og den liberale verdensorden. I praksis udmønter det sig i, at NATO ses som et interventionistisk sikkerhedspolitisk redskab: militært gennem operationer i f.eks. Afghanistan og Libyen og politisk netop igennem partnerskabssamarbejde eller tilbud om alliancemedlemsskab, der udbreder det værdifællesskab, som NATO, ud over at være en militær alliance, også opfatter sig selv som.

Heroverfor står rationalet, vi kalder **konsolidering**. Dette rationale er mere pragmatisk i sit udsyn og dermed også i de understøttende praktiske aktiviteter. Når partnerskabspolitikken er drevet af konsolidering, fokuseres der på at anvende partnere til at løse konkrete sikkerhedspolitiske udfordringer frem for at udføre værdibaseret transformation. Konsolideringsrationalet fordrer en defensiv partnerskabsagenda, som netop søger at opretholde – eller konsolidere – status quo og imødegå konkrete trusler mod den eksisterende orden. Her er samarbejde mellem NATO og partnerlande konkret interessebaseret, ad-hoc og pragmatisk, og samarbejdet bærer værdien i kraft af de konkrete målsætninger og praktiske aktiviteter.

Hvad enten partnerskabspolitikken har et konsoliderings- eller transformationsrationale, repræsenterer og indeholder partnere altid en værdi for NATO. Ellers ville alliancen ikke anvende ressourcer på at vedligeholde og udvikle dem. Men som beskrevet ovenfor kan værdien af og meningen med partnerskaber skifte. Den overordnede nytteværdi for alliancen er dog relativt konstant, netop at partnerskaberne grundlæggende bidrager med mere sikkerhed, end de forbruger.⁹ Partnerlande er ikke dækket af en artikel 5-lignende klausul og kan derfor ses som en form for risikofri investering i sikkerhed. Ukraine krisen illustrerede tydeligt, at ikke engang særligt privilegerede partnerlande som Ukraine kan forvente egentlig alliancesolidaritet og sikkerhedsgaranti i tilfælde af konflikt.¹⁰

2.3 Udviklingen af NATO's partnerskabspolitik 1991-2014

Med afsæt i ovenstående analytiske forudsætning om partnerskabsagendaens svingning mellem to politiske rationaler beskriver dette afsnit partnerskabspolitikens udvikling fra 1991 indtil Wales-topmødet i 2014. Det vil tydeligt fremgå, at NATO's partnerskabspolitik ikke er resultatet af en sammenhængende og langsigtet strategi, som har resulteret i en kontinuerlig og logisk udvikling i NATO's politik. Tværtimod har NATO's partnerskaber taget forskellig form og haft forskellige funktioner på forskellige tidspunkter, alt efter hvilken sikkerhedspolitisk dagsorden der har domineret NATO's tænkning.

Vi opdeler den historiske udvikling i fire perioder. Denne anskueliggørelse har vi lavet dels på baggrund et litteraturstudie, dels på baggrund af vores analyse.¹¹ Det er også til denne baggrund, at vi identificerer og tilføjer den 5. periode i partnerskabspolitikken.

1) 1991-1995

Ideen om, at NATO kan have partnere, opstod som reaktion på afslutningen af den kolde krig. Med opløsningen af Warszawapagten i sommeren 1991, og senere, gennem Sovjetunionens sammenbrud, tydeliggjordes behovet for at opbygge et samarbejde. Et samarbejde, som

kunne understøtte dannelsen af en ny sikkerhedsarkitektur i Europa, og hvor man kunne forstre dialog med de tidligere fjender i Øst- og Centraleuropa.¹² The North Atlantic Cooperation Council (NACC) blev oprettet i 1991 som et multilateralt forum, hvor NATO-lande og tidligere Warszawapagt-lande kunne diskutere sikkerhedspolitiske anliggender. Dette samarbejdsforum dannede således rammen for de første dialogbaserede partnerskaber. I 1994 blev Partnership for Peace-programmet (PfP) lanceret og komplementerede arbejdet i NACC ved at tilbyde praktisk bilateralt samarbejde. Et væsentligt formål med PfP var i realiteten at forberede Øst- og Centraleuropæiske lande på medlemskab af NATO via omfattende sikkerhedssektorreformer.¹³

Rationalet bag partnerskabspolitikken var transformation. Partnerskaber var et centralt redskab i at realisere NATO's sikkerhedsdagsorden, der handlede om at udvide og styrke det euro-atlantiske sikkerhedsfællesskab ved at sprede liberale vestlige værdier i Øst- og Centraleuropa. Partnerskabspolitikken var baseret på ideen om, at europæisk sikkerhed spredtes og sikres via integrationen af de tidligere sovjetiske republikker i en vestlig sikkerhedspolitisk ramme, og den var ultimativt bundet sammen med visionen om NATO's udvidelse.¹⁴

2) 1995-2001

I kraft af konflikterne på Balkan og den ustabilitet, det skabte tæt på alliancens grænser, tog partnerskabsagendaen i denne periode karakter af også at være præget af sikkerhedspolitisk konsolidering. Som Gülnur Aybet fremfører, var perioden i slutningen af 1990'erne præget af praktisk samarbejde med partnerlandene.¹⁵ Samtidig blev det transformative element fastholdt i relation til de øst- og centraleuropæiske partnerlande, hvor optagelsesprocessen accelererede.

Kriserne på Balkan betød, at NATO blev involveret i sine første "out of area"-operationer, og det foregik med global militær partnerdeltagelse både i Bosnien og Kosovo. Partnerlandene bidrog ikke kun med militære kapaciteter, men gav også en overordnet politisk legitimitet til operationerne.¹⁶ Tilsammen viste operationerne sig at være skelsættende for NATO's opfattelse af partnernes anvendelighed: Partnerskaberne var ikke længere blot politiske og socialiserende. De blev nu militært funktionelle, idet partnerskaber medvirkede til at konsolidere regional sikkerhed og etablere et system af kollektiv sikkerhed. Operationerne viste derudover den militære nytte af geografisk fjerne partnere uden for det euroatlantiske område, som bidrog til operationerne, fordi de delte NATO's strategiske interesser og værdier.¹⁷

I 1997 blev NACC erstattet af Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC). Ifølge NATO afspejlede beslutningen alliancens ønske om at skabe et forum, der var bedre i stand til at håndtere mere sofistikerede og operationelt orienterede partnerskaber i det euro-atlantiske område.¹⁸ Operationerne på Balkan havde givet NATO den første erfaring med krisestyring og militært samarbejde mellem medlems- og partnerlande. Dette bekræftede værdien af partnernes potentiale som militære bidragsydere, og arbejdet i EAPC var derfor pragmatisk orienteret frem for knyttet til visionen om at udbrede NATO's politiske værdier.

Partnerskabspolitikken i perioden var dermed præget af begge rationaler. Dels en hensigt om at styrke mulighederne for operative partnerbidrag til krisestyring med henblik på at kunne stabilisere og konsolidere sikkerheden langs NATO's grænser, dels en hensigt om fortsat transformation af europæisk sikkerhed igennem politisk integration og udvidelse af NATO's medlemskreds. 1999 var således eksemplarisk for perioden – tre nye medlemmer, alle tidligere partnere, blev optaget i NATO, samtidig med at partnere bidrog til NATO's krisestyring i Kosovo.

3) 2001-2010

Terrorangrebet d. 11. september 2001 fik afgørende betydning for NATO, for NATO's syn på sikkerhed og for NATO's partnerskabspolitik. Angrebet medførte, at globale, frem for regionale, sikkerhedsudfordringer kom til at dominere NATO's dagsorden i denne periode.

Terrorangrebet igangsatte en amerikansk aktivistisk udenrigspolitik under det bredere banner af "Global War on Terror" og dermed også en ny periode med "out of area"-interventioner for NATO. ISAF-missionen (2001-14) i Afghanistan og NATO's globalt orienterede dagsorden havde stor betydning for NATO's partnerskabspolitik. 23 partnerlande fra hele verden bidrog i høj grad med penge og styrker til både ISAF-missionen og til NATO's maritime antiterroroperation i Middelhavet, Operation Active Endeavour, hvilket understregede den militære nytteværdi af partnerskaber. Ligeledes deltog partnere i NATO's træningsmission i partnerlandet Irak (NTM-I) i 2004-2011¹⁹ og i NATO-operationen Operation Unified Protector i Libyen i 2011. I perioden 2001-2010/11 blev partnerlande dermed en uundværlig komponent i NATO's bidrag til global krisestyring og blev derfor værdisat efter deres "villighed til at engagere sig."²⁰

Med NATO's nye fokus på sikkerhedsudfordringer i Mellemøsten blev det besluttet at hæve MD fra et dialogforum til et reelt partnerskabsforum, mens alliancen samtidig lancerede Istanbul Cooperation Initiative (ICI).²¹ Dermed var samarbejdet med lande i Mellemøsten

udvidet drastisk, samtidig med at NATO indførte en række nye samarbejdsprogrammer med henblik på at udvide landespecifik rådgivning om bl.a. forsvarssektorreformering.²² Fra officiel side blev det ofte gentaget, at NATO var nødt til at gentænke sit sikkerhedskoncept,²³ og denne gentænkning var ikke mindst centreret omkring værdien af partnerskaber i opretholdelsen af global (og dermed også regional) sikkerhed. Partnerskabspolitikken var ikke længere fokuseret på at udvikle partnerlande til fremtidige medlemmer. I stedet skulle de udvikles til effektive bidragydere af sikkerhed²⁴ og til agenter, der kunne understøtte NATO's aktivistiske globale rolle. Selv om partnerne havde en mere "praktisk" orienteret rolle, var partnerskabspolitikken centrale rationale transformation. Netop udbredelsen af liberale demokratiske værdier og en ændring af den gældende status quo karakteriserede den amerikanske, og dermed også NATO's, udenrigspolitiske dagsorden og ageren i denne periode. Dermed var logikken bag partnerskabspolitikken fokuseret på transformation i stedet for defensiv sikkerhedspolitisk konsolidering.

4) 2010-2014

Ved Lissabon-topmødet i 2010 vedtog NATO et nyt strategisk koncept. Kollektivt forsvar, og senere også krisestyring, har traditionelt været de to hjørnesten i NATO-samarbejdet, men i 2010 blev den nye kerneopgave "kooperativ sikkerhed" tilføjet. Konceptet er funderet på logikken om, at NATO gennem globale partnerskaber kan skabe international sikkerhed og forsvare de liberale værdier, som alliancen er baseret på.²⁵ Afskrækkelse og kollektivt forsvar blev altså ikke længere set som tilstrækkelige sikkerhedskoncepter i det moderne sikkerhedsmiljø, hvor den konventionelle trussel var lav, og hvor de sikkerhedspolitiske udfordringer i stigende grad blev globale og transnationale. Det strategiske koncept og inklusionen af partnerskaber som en tredje kerneopgave var kulminationen på den voksende betydning, som partnerne havde fået efter afslutningen af den kolde krig.

Konceptet søgte at udvide både politisk konsultation, dialog og militært samarbejde mellem partnerne og alliancen. Partnerskaber skulle gøres mere fleksible og inkluderende. Globale og operationelle partnerskaber med ikke-europæiske lande (f.eks. Australien, Sydkorea og Japan) havde, pga. landenes villighed til at bidrage militært og støtte politisk, vist sig at være uundværlige i Afghanistan. 2010-konceptet tog en pragmatisk interessebaseret tilgang til partnerskaber og anerkendte behovet for at give de operationelle partnere en strukturel rolle i udformningen af strategi og beslutninger i operationer, hvor partnerlandene ville deltage i fremtiden.²⁶ Det var et stort skridt at give partnerne denne indflydelse. Det var dog den pris, NATO måtte betale for partnerlandenes støtte og for at sikre fremtidig vilje til deltagelse i

fælles krisestyring. I 2011 lancerede NATO en ny, fleksibel partnerskabspolitik, som i princippet ligestillede partnere.

Partnerskabspolitikken var i denne periode drevet af både et transformations- og konsolideringsrationale. Partnerskaberne skulle dels anvendes til at opretholde den eksisterende liberale verdensorden, dels til at udbrede den ved at støtte eventuelle fremtidige militære operationer eller ved at samarbejde om politisk transformation. Daværende generalsekretær Anders Fogh Rasmussen forestillede sig ikke kun NATO som en regional forsvarsalliance. NATO skulle også være et globalt konsultationsforum, hvor partnere og allierede kunne diskutere sikkerhedsanliggender, og hvor konsultationsforummet samtidig var en platform for udførelsen af fælles globale operationer.²⁷

Udviklingen af de fire perioder i partnerskabspolitikken er opsummeret i figur 3.

Figur 3. Partnerskabspolitikens udvikling 1991-2014

Periode	År	Begivenhed	Partnerskabspolitikens primære rationale	Konkret formål
1	1991	Afslutningen af den kolde krig	Transformation	Integration i euroatlantisk liberal-demokratisk sikkerhedsfællesskab
2	1995	Operationerne på Balkan	Transformation og konsolidering	Integration i euroatlantisk liberal-demokratisk sikkerhedsfællesskab og bidrag til militære operationer
3	2001	9/11	Primært transformation	Bidrag til global transformation igennem partnerreform og bidrag til operationer
4	2010	Nyt strategisk koncept og ISAF	Konsolidering og transformation	Styrke NATO's evne til at opretholde den liberale vestlige verdensorden
5	2014	Ukraine krisen og destabilisering af Mellemøsten	Konsolidering	Sikre tilpasning til det nye strategiske miljø og sikre international stabilitet via militær integration og militær kapacitetsopbygning

Det fremgår af skemaet, at nye perioder i partnerskabspolitikken er blevet udløst af store begivenheder. Derudover fremgår det, at rationale bag partnerskaberne er svunget mellem det transformative og konsoliderende – men dog altid har bibeholdt et transformerende element. Men som skemaet også lægger op til, argumenterer vi for, at NATO efter 2014 er trådt ind i

en 5. periode i udviklingen af partnerskabspolitikken. Den 5. periode er kendetegnet ved, at partnerskabspolitikken for første gang i historien er drevet primært af et konsolideringsrationale. Bruddet er dog atter udløst af eksterne begivenheder – Ukraine krisen og destabiliseringen af Mellemøsten. Ændringer i det strategiske miljø ser dermed ud til at drive NATO's partnerskabspolitik. Det følgende kapitel vil analysere denne 5. periode af partnerskabernes udvikling. Kapitlet belyser, hvordan partnerne i dag anvendes til dels at konsolidere NATO's tilpasning til det nye strategiske miljø, dels til at sikre stabilitet uden for NATO's grænser og dels til at forstærke alliances kollektive sikkerhed hvor det er relevant.

3. Fra Wales til Warszawa: Partnerskaber i et nyt strategisk miljø

Dette kapitel ser nærmere på, hvordan og hvorfor vi kan identificere et brud i partnerskabspolitikken. Vi knytter her bruddet til ændringerne i det eksisterende strategiske miljø. Kapitlet klarlægger NATO's konceptuelle forståelse af partnerskaber og deres funktion i den indeværende 5. periode af partnerskabspolitikken og fastslår dens rationale. Det efterfølgende kapitel analyserer, hvordan funktionen og rationalet udfolder sig i praksis.

3.1 Wales-topmødet og den ændrede sikkerhedspolitiske situation i Europa

Ruslands annektering af Krim-halvøen i foråret 2014 og fremmarchen af IS i Irak og Syrien i sommeren 2014 har afgørende og langsigtede konsekvenser for freden og sikkerheden i det euro-atlantiske område og for den globale stabilitet. Det var konklusionen på Wales-topmødet i 2014.²⁸

Helt konkret medførte Ukraine krisen, at NATO i manges øjne vendte tilbage til en "koldkrigs-tilstand". Bl.a. har *Financial Times* betegnet det som en "tilbagevenden til fremtiden",²⁹ mens andre, inkl. daværende vicegeneralsekretær Alexander Vershbow, har omtalt refokuseringen som et NATO, der vendte "back to basics".³⁰ Ved Wales-topmødet vedtog alliancen en lang række militære tiltag, som fokuserede på at styrke NATO's traditionelle kerneopgave, nemlig regionalt kollektivt forsvar. Tilsammen repræsenterer initiativerne den mest betydningsfulde forstærkning af NATO's kollektive forsvar siden afslutningen af den kolde krig.³¹

Selv om Rusland, konventionel afskrækkelse og kollektivt forsvar var de dominerende temaer på topmødet, blev terrorisme og truslen fra IS også diskuteret, og det blev noteret, at partnerskaber har en nøglerolle at spille her.³² Partnerskaber blev altså særligt sat i forbindelse med ustabilitet mod syd. Ud over at behandle kooperativ sikkerhed og partnerskaber i meget generelle termer og bekræfte deres værdi lancerede NATO to nye partnerskabsinitiativer: Partnership Interoperability Initiative (PII) og Defence and Related Security Capacity Building Initiative (DCB), som vi vender tilbage til senere.

Disse initiativer og den officielle anerkendelse af partnernes værdi som fremsat i topmødeerklæringen³³ afspejler således kontinuitet i NATO's strategiske koncept, hvorimod refokuseringen på regionalt forsvar i øst afspejler et brud. På denne måde har ændringen af det sikkerhedspolitiske miljø i Europa haft en dobbelt betydning: At Rusland gik til at være modstander

frem for partner, betød på den ene side en tilbagevenden til regional kollektiv sikkerhed og afskrækkelse. På den anden side viste truslen fra IS, at partnerskaber stadig har en rolle at spille – men det er mindre tydeligt, præcis hvilken rolle det er. Refokuseringen på kollektivt forsvar, som faldt sammen med afslutningen af ISAF-missionen i Afghanistan, stiller derfor spørgsmål ved meningen af, og fremtiden for, NATO's operationelle partnerskaber. Fælles militære operationer, som den i Afghanistan, har hidtil fungeret som en drivkraft for, at NATO kunne etablere og udvikle et praktisk og pragmatisk samarbejde med partnere. Nu, hvor NATO har afsluttet sin største kampoperation, er det derfor også naturligt, at partnerskaberne bliver taget op til revision.

3.2 Warszawa-topmødet: NATO i det nye strategiske miljø

I topmødeerklæringen fra Warszawa-topmødet i juli 2016 slås det fast, at NATO nu befinder sig i et nyt strategisk miljø.³⁴ NATO's politiske ledelse anser det nye miljø for at være mere krævende, mere komplekst og mere uforudsigeligt end tidligere. Dermed står alliancen over for værre og mere omskiftelige udfordringer, end den har gjort i årtier.³⁵ Truslen kommer både fra øst og syd, fra stater og ikke-statslige aktører, fra militære styrker og fra terrorister og fra hele spektret mellem konventionel krig, cyberkrig og hybridkrig.³⁶ En alvorlig sikkerhedstrussel, der særligt fremhæves, er den geografiske halvcirkel af ustabilitet, der løber langs alliansens grænser fra det nordlige Afrika og Sahelzonen, gennem Mellemøsten og op til Centralasien og Baltikum.³⁷ Denne halvcirkel er præget af skrøbelige og fejlslagne stater, af borgerkrig, interne stridigheder, transnational terrorisme, voldelig ekstremisme, hybridkrig og næsten alt derimellem. Samtidig har Ruslands handlinger, ifølge NATO, destabiliseret situationen yderligere. Det gælder ikke mindst i kraft af interventionen i Syrien, ved afholdelsen af ”provokerende” øvelser nær NATO's grænser, gennem krænkelser af NATO-medlemmers luftrum og via den militære tilstedeværelse i Sortehavsområdet.³⁸ For NATO understreger disse udviklinger nødvendigheden af at kunne imødekomme udfordringer og trusler af enhver art og fra enhver retning – at have et såkaldt 360° fokus.³⁹

NATO's begreb om, hvilken rolle alliancen skal spille i dette miljø, kan opsummeres i et citat af tidligere vicegeneralsekretær Alexander Vershbow: NATO skal ”afskrække aggression hjemme, projicere stabilitet ude.”⁴⁰ Dette afspejler den ovenfor beskrevne dobbelte betydning om simultant at håndtere en forskelligartet trussel fra både øst og syd, hvor kollektivt forsvar knytter sig til afskrækkelse (hjemme), og partnerskaber knytter sig til at projicere stabilitet (”*projecting stability*”) ude. På denne måde søger NATO at skabe et strategisk link mellem alliansens kerneopgaver.

Der er samtidig tegn, på at partnerskaber er af stigende betydning. I tiden mellem Wales- og Warszawa-topmødet, og på selve Warszawa-topmødet, indtog partnerskaber nemlig en overraskende stor rolle. Rusland og østflanken overskyggede ikke, som det var tilfældet i 2014, og som nogle iagttagere havde advaret imod forud for topmødet,⁴¹ udfordringen fra syd. Således handlede topmødet i Warszawa i højere grad om, hvordan NATO samtidigt kan balancere udfordringer fra øst og syd. På denne måde kobles den øgede betydning af partnerskaber med en ændret trusselvurdering og et øget trusselsniveau.

3.3 Partnerskabspolitikens 5. periode: Sikkerhedskonsolidering og langsigtet tilpasning

Hvor NATO's reaktion på den ændrede sikkerhedspolitiske situation ved topmødet i 2014 bl.a. er blevet betegnet som "feberagtig",⁴² fordi situationen i Ukraine stadig eskalerede, og IS havde erobret Mosul blot få uger inden, sætter beslutningerne taget ved Warszawa-topmødet i højere grad en langsigtet retning for NATO's fremtid, hvor de bredere strategiske konsekvenser af begivenhederne i 2014 har manifesteret sig tydeligere.⁴³

NATO har gennem sin historie gennemgået flere fundamentale tilpasninger, og netop NATO's evne til at forny sig fremhæves ofte som nøglen til alliansens overlevelse og kontinuerlige relevans.⁴⁴ Ifølge Stoltenberg er NATO nu trådt ind i sin tredje alder⁴⁵ og står, ifølge generalsekretæren, foran en ny skelsættende periode, som kan blive afgørende for NATO's fremtid. Det er i denne tilpasningsproces, at partnerskaberne, fra det politiske niveau i NATO, tillægges en central rolle.

Warszawa-erklæringen indeholder således et fremtrædende ønske om at skabe nyt momentum i NATO's partnerskabspolitik. NATO vil styrke sin rolle i forhold til at projicere stabilitet uden for alliansens egne grænser og udvikle en tilgang til partnerskaber, som er mere strategisk, sammenhængende og effektiv.⁴⁶ At dømme efter topmødeerklæringen har NATO dog ikke fastlagt, hvordan denne politik skal tage sig ud. Erklæringen kan imidlertid ses som en kulmination på den politiske ledelses forpligtelse til partnerskabsprojektet, som siden Wales-topmødet er blevet gentaget igen og igen.⁴⁷

Det er dog ikke kun på det politiske niveau, at partnerskabskonceptet har fået forøget opmærksomhed. I den militære gren af NATO søges partnerskaber tættere integreret i alliansens virke. Dette foregår særligt i lyset af en militær omstilling, som skal imødegå de forskelligartede trusler, der kendetegner det nye strategiske miljø.⁴⁸ Det nye strategiske miljø har, ifølge

forhenværende formand for Militærkomiteen (MC) general Knud Bartels, fremhævet behovet for yderligere at styrke alliancens strategiske partnerskaber og forstærke den fælles indsats.⁴⁹

Partnerskabernes betydning er særligt fremtrædende i den strategiske kommando Allied Command Transformation's (ACT) arbejde med at adressere langsigtede udfordringer og disses implikationer for NATO som helhed og for alliancens militære kapabiliteter og styrkesammensætning.⁵⁰ Ifølge Supreme Allied Commander Transformation (SACT), general Denis Mercier, er NATO nødt til at "gentænke [NATO's kapacitetsmæssige] grundlag og skabe en ny model af styrker, som kan tilvejebringe den strategiske årvågenhed, operationelle smidighed og sikkerhedsmæssige netværksdannelse, som er nødvendigt for at kunne være succesfulde i fremtidige operationer."⁵¹ Denne gentænkning handler også om, hvordan NATO i fremtiden kan integrere en bredere vifte af partnere i det militære samarbejde.⁵²

Ifølge SACT Mercier er øget samarbejde med partnere netop en af de primære komponenter i NATO's fremtidige kampkraft.⁵³ NATO skal forbedre måden, hvorpå partnere nu, og i fremtiden, tænkes ind som en aktiv faktor i NATO's militære planlægning.⁵⁴ Også generalsekretær Stoltenberg omtalte i juni 2015 partnerskaber som en central del af den omfattende tilpasning af NATO's militære kapaciteter som svar på det ændrede sikkerhedsmiljø.⁵⁵ Særligt har SACT Mercier fremhævet, at eksistensen af fejlslagne stater i Mellemøsten vil kræve en fælles indsats, som i det langsigtede perspektiv må baseres på at styrke NATO's partnerskaber – her har NATO ikke andet valg end konstant at forbedre indsatsen og effektiviteten af den.⁵⁶ Partnerskabers betydning for fremtidig stabilitet anses altså i ACT for at være uomgængelig, og i ACT's "signaturdokument" *Framework for Future Alliance Operations (FFAO)* indtager partnerskaber (under betegnelsen "security networking") en privilegeret position som et ud af fem "Strategic Military Perspectives" (SMP).⁵⁷ Disse SMP'er danner tilsammen ledende principper, der skal sætte retning for NATO's forsvarsplanlægningsproces.⁵⁸ Det faktum, at *FFAO* samtidig forsøger at gentænke, hvad partnerskaber skal være for at gøre dem mere effektive og anvendelige, viser den potentielle militære værdi, partnerskaber tillægges. Det indikerer dog også, at de nuværende formater anses som utilstrækkelige til at understøtte den betydning, som partnerskaberne fra politisk side bliver tillagt.

Partnerskabspolitikken er også relevant i forhold til **NATO's militære omstilling** – dvs. den post-ISAF militære omstilling, som NATO har arbejdet hen imod siden Chicago-topmødet i 2012. Her enedes man under overskriften NATO Forces 2020 om at udvikle "moderne og tæt forbundne styrker udstyret, trænet, øvet og ført med henblik på at kunne operere sammen og

med partnere i et hvilket som helst miljø.”⁵⁹ Dette er både et mål og en proces, som sigter på at udvikle styrker, som er mindre statiske og mere deployerbare, interoperationelle og nemmere at opretholde og understøtte. Styrker, som kan opretholde det førmtalte koncept om et ”360° forsvar”, som er i stand til at afskrække alle trusler og, om nødvendigt, forsvare allierede mod enhver modstander.

Under NATO Forces 2020 arbejder man målrettet mod en øget militær integration mellem allierede/allierede og partnere/allierede – særligt gennem Connected Forces Initiative (CFI) og Smart Defence (SD). Hvor SD handler om multinational anskaffelse og vedligeholdelse af forsvarskapaciteter, handler CFI om at gøre disse mere interoperationelle.⁶⁰ Grundlæggende handler både SD og CFI, og NATO Forces 2020 generelt, om at sikre NATO’s kapabiliteter i fremtiden. Ved at involvere partnere på relevante områder som f.eks. doktrinudvikling samt indkøb og vedligeholdelse af materiel bliver den militære omstilling også relevant for partnerskabspolitikken.

Alt i alt kan vi fra Wales til Warszawa identificere en proces, hvor både den politiske og militære gren af NATO gradvist igen er begyndt at tænke mere i partnerskaber. Som et resultat heraf og af NATO-udenrigsministtermødet i Tyrkiet i maj 2015 fik NAC til opgave at overveje, hvordan NATO kan udvikle en bedre tilgang til partnerskabsområdet. Det resulterede i, at Partnership and Cooperative Security Committee (PCSC) forberedte deres første *Partnership Periodic Strategic Review*.⁶¹ Undersøgelsen (som ikke er offentlig tilgængelig) har bl.a. til formål at komme med forslag til, hvordan en bedre, mere sammenhængende og mere langsigtet tilgang til partnerskaber kan udvikles og se ud – et forslag, som skulle fremsættes og overvejes blandt de allierede ved Warszawa-topmødet.⁶² Ligeledes er man på udenrigsministerniveau i færd med at afklare, hvordan konceptet om at ”projicere stabilitet” og partnerskaber hænger sammen, og hvordan det kan understøtte NATO’s funktion i det nye strategiske miljø.⁶³

Udviklingen viser dermed, at på trods af det øgede regionale fokus på kollektivt forsvar har NATO’s vurdering af det ændrede sikkerhedspolitiske miljø ført til en opprioritering af partnerskaber, som mellem Wales og Warszawa kan spores både på det politiske og militære niveau. Der er således flere handlinger og tiltag, som vidner om, at NATO er påbegyndt, eller i hvert fald ønsker, at gentænke partnerskabspolitikken. NATO anser i denne proces partnere som både nøgleagenter i den nære militære omstilling og den bredere langsigtede strategiske tilpasning af alliansens evne til at kunne agere uden for sit eget territorium – netop at kunne

”projicere stabilitet”. Samtidig fremgår det tydeligt, at NATO i sine ideer om partnerskabernes værdi og betydning lægger vægt på partnernes pragmatiske bidrag, der kan gøre NATO i stand til at forvalte en forsvarlig sikkerhedspolitisk konsolidering i et miljø præget af forskellige udfordringer. Afgørende er ikke værdibaseret transformation af hverken partnerlande eller det internationale miljø, men bidrag til at udvikle NATO’s militære kapaciteter og medvirke til at opretholde stabilitet uden for NATO’s eget territorium. Dermed mener vi at kunne identificere en 5. periode i partnerskabspolitikken. Den er i øjeblikket – og tænkes i NATO i øjeblikket – primært konsoliderende og ikke transformerende. Hvordan det konkret udfolder sig, er temaet for næste kapitel.

4. Fra Wales til Warszawa: Tendenser i partnerskabspolitikken udvikling

Det afgørende er, hvordan partnerskaber skal indgå i NATO's tilpasning til det nye strategiske miljø – altså hvordan partnerskaber rent praktisk og strukturmæssigt kan understøtte konsolideringsrationalet. Dette kapitel spørger derfor, hvilke tendenser der karakteriserer partnerskabspolitikken i den 5. periode.

Tilpasningens ultimative mål er at opretholde og styrke troværdigheden af NATO's kapaciteter – både militære og politiske – mens sikkerhedsmiljøet holdes stabilt. Til spørgsmålet om, hvordan partnerskabspolitikken skal understøtte dette, har SACT Mercier erklæret, at det skal gøres pragmatisk og med kun ét spørgsmål i tankerne: hvad partnerne kan gøre for NATO.⁶⁴ Det betyder, at den overordnede funktionsramme for partnerskaberne er pragmatisk og interessebaseret, hvor partnerskabets værdi er afhængig af dets evne til at tilbyde NATO noget. Det adskiller sig ikke drastisk fra partnerskabspolitikken 4. periode, men her var det strategiske grundlag anderledes. Som beskrevet i kapitel 3 handlede samarbejdet her, pga. Afghanistan, primært om partnerdeltagelse i internationale operationer, men det har ændret sig sammen med det strategiske miljø. Rationalet i partnerskabspolitikken beskrives her af formanden for Militærkomiteen, General Pavel:

[Partnerskabspolitikken] samarbejdsrammer giver NATO mulighed for at skabe bedre forhold og forståelse for fremtidige operationer. Disse initiativer, som inkluderer øvelser og træning, kan projicere stabilitet og [dermed] begrænse potentielle kriser. Som vi bevæger os fremad på den anden side af Warszawa, vil vi udvikle en robust, fornyet og omfattende strategi til at sikre, at vi projicerer stabilitet uden for vores NATO-grænser for at undgå fremtidige kriser.⁶⁵

Partnerskabspolitikken har således i dag et todelt sigte: dels at få partnerdeltagelse i fremtidige NATO-ledte operationer (**krisestyring**), dels at afværge og undgå fremtidige kriser (**kriseforebyggelse**). Disse to formål hænger sammen, da succesfuld kriseforebyggelse teoretisk set gør, at NATO ikke behøver at udøve krisestyring – altså undgår at anvende militær magt. Citatet afslører derudover de fokusområder, hvor det todelte rationale udmønter sig i praksis. De initiativer og tiltag, der er blevet lavet på partnerskabsområdet siden Wales-topmødet, har vi inddelt i tre fokusområder, alt efter hvad de søger at fremme: **militær integration**, **kapacitetsofbygning** og **politisk konsultation**. Tilsammen fortæller de tre kategorier, hvordan

NATO ser partnerskaber tænkt ind i det nye strategiske miljø, og hvilken betydning partnerskaberne har for NATO.

4.1 Militær integration

Militær integration og interoperabilitet har været et fokusområde for NATO's partnerskabspolitik siden de første internationale operationer i 1990'erne. De sidste årtiers fælles operationer, herunder særligt ISAF, har tilvejebragt veludviklede erfaringer med kollektiv militær indsats, som NATO vil bibeholde og videreudvikle.⁶⁶ Det har man arbejdet målrettet på siden Wales-topmødet. I dag anses NATO's militære kapaciteters troværdighed som værende afhængig af evnen til at samarbejde med partnere. Det er derfor også NATO's ultimative mål, at partnerne bliver interoperable med NATO fra første dag af en operation.⁶⁷ Partnere er altså uundværlige i militære operationer, og derfor har NATO siden Wales oprettet en række initiativer, der skal understøtte den fremtidige udvikling heraf. Initiativerne sigter på at muliggøre, sikre og optimere partnerdeltagelse i fremtidige operationer.

Partnership Interoperability Initiative (PII) blev lanceret ved Wales-topmødet i 2014 og danner rammen for en række underinitiativer, som tilsammen søger at understøtte og vedligeholde ovenstående.⁶⁸ PII eksisterer ved siden af Operational Capabilities Concept Evaluation and Feedback Programme (OCC E&F), som er det traditionelle format for militær integration, certificering til NATO standarder, og godkendelse til deltagelse i NATO-ledte operationer, og som bl.a. også muliggør partnerdeltagelse i NATO Response Force (NRF). Under PII har man oprettet **Interoperability Platform (IP)**.

Både IP og PII skal komplementere, understøtte og forstærke NATO Forces 2020-målet. IP består i dag af 25 partnere, som gennem dialog og praktisk samarbejde søger at bibeholde de bånd, der blev skabt mellem partnere og allierede i kampoperationer i Afghanistan. IP skærer igennem de traditionelle geografiske formater for samarbejde (altså de regionale fora) og bringer de partnere sammen, som har deltaget i NATO operationer eller taget konkrete skridt til at øge interoperabiliteten. Platformen tilbyder en række aktiviteter og programmer, som kan ændre sig fra år til år, og tilbyder samtidig et forum, hvor partnere og allierede kan diskutere projekter og problemer knyttet til interoperabilitet i fremtidig krisestyring såsom kommando- og kontrolsystemer, uddannelse og træning, øvelser eller logistik. IP-platformen er fleksibel pga. mængden og bredden af arbejde, der kræves for at opnå interoperabilitet. Derfor kan enhver NATO-komite eller anden instans mødes på IP-niveau. Siden platformen blev lanceret, er antallet af partnerenheder, der er blevet certificeret og evalueret til NATO-

standarder, øget, nye partnere har tilsluttet sig interoperabilitetsprogrammer, og mulighederne for deltagelse i NATO-øvelser er blevet udvidet.⁶⁹

Siden Wales har NATO taget endnu et skridt i den militære integration og er under IP-platformen på nuværende tidspunkt ved at udvikle **Individual Tailored Roadmaps (ITR)** (somme tider betegnet Individually Tailored Roadmaps). Disse landespecifikke programmer har til formål at udvide partnerskabet mellem landet og alliancen og forbedre interoperabiliteten ved at simplificere, optimere og synkronisere NATO's partnerskabsprogrammer. Dette afprøves gennem tre pilotprojekter med Finland, Georgien og Jordan.⁷⁰ Georgien er dog for nyligt trådt ud af ITR-projektet, da det var for krævende.⁷¹ Det vidner om, at programmet er yderst ambitiøst og kræver en stor indsats fra partnerlandet. Militærkomiteen har yderligere bedt sine strategiske hovedkvarterer (ACT og ACO) om at aflevere et Capstone Concept i januar 2017 baseret på disse tre pilotprojekter. Pilotprojekterne søger, via et praktisk udgangspunkt, at udvikle en fælles planlægningsmodel eller samarbejdsramme for alle partnere⁷² og dermed igen skære på tværs af de eksisterende regionale samarbejdsfora. Et par tidlige observationer fra projekterne i maj 2016 konkluderer, at ITR'erne ikke kan fungere som universalløsning og ikke vil møde alle partneres forskellige behov. Til gengæld vil ITR-platformen flytte samarbejdet fra at være en "primært aktivitetsbaseret planlægningsmodel til en målbaseret model på det militære niveau".⁷³ Det betyder, at aktiviteterne skal underlægges og tjene specifikke målsætninger frem for blot at være aktiviteter for aktiviteternes skyld. Dette var i højere grad tilfældet i 1990'erne, hvor aktiviteternes socialiserende effekt var afgørende, og det vigtige lå i interaktionen mellem NATO og partnerlandet. Det ultimative mål dengang var ofte optagelse af partnerlande i NATO, og dermed lå målet med aktiviteterne uden for selve partnerskabspolitikken. I dag er det ikke længere gældende – i stedet skal aktiviteten tjene et konkret militært formål. Gennem ITR-konceptet håber ACT endvidere at kunne kaste lys på andre eventuelle reformer, både politiske og militære, som kan være nødvendige for at maksimere effektiviteten af NATO's partnerskabsværktøjskasse. Vicestabschef for Strategic Plans & Policy-divisionen i ACT, kontreadmiral Gumataotao, har slået fast, at ITR'erne skaber mulighed for at koordinere udviklingen af holistiske, interoperationelle og tilpasningsdygtige styrker, som kan støtte NATO's kommandostruktur (NCS), styrkestruktur (NFS) og fremtidige missioner.⁷⁴

En anden del af PII-initiativet er oprettelsen af formatet **Enhanced Opportunities Partners (EOP)**. Australien, Finland, Sverige, Georgien og Jordan fik straks tildelt denne status efter topmødet i Wales, og som betegnelsen antyder, giver den øgede muligheder for samarbejde

med NATO. At være EOP-land er en form for elite-status, som gives i anerkendelse af disse partners væsentlige operationelle bidrag til NATO.⁷⁵ Derudover er det også rent praktisk orienteret, da landenes bidrag til operationer såvel som til forskellige NATO-styrkepuljer er blevet mere ambitiøse og komplekse. Ved at tilbyde et mere skræddersyet forhold til alliancen kan disse bidrag understøttes bedre. Samtidig er det blevet muligt at efterkomme et vedholdende svensk-finsk ønske om individuelt tilpasset samarbejde (på tværs af PfP).⁷⁶ EOP indebærer bl.a. regelmæssig politisk konsultation (eventuelt på ministerniveau), øget adgang og forhåndsgodkendelse til interoperabilitetsprogrammer og øvelser, informationsdeling, fælles udvikling af trusselvurdering samt tættere forbindelse i krisetider og under operationsforberedelse.⁷⁷ Gruppen af nuværende EOP-lande, som *ikke* skal anses som en samlet gruppe eller forum, reflekterer NATO's brede geografiske fokus og kan samtidig ses som udtryk for, hvad og hvem NATO anser for at være ideelle partnere.

Sverige har fremhævet, at både Finland og Sverige har arbejdet meget hårdt for at opnå denne "elite-status,"⁷⁸ mens NATO har annonceret, at de er klar til at overveje at udvide rammen til at inkludere flere partnere, hvis bidrag og interesser berettiger det.⁷⁹ At være EOP-partner er det tætteste, et land kan komme på at være medlem uden at være det. I Finland opfatter man f.eks. denne specielle status som en indikator på, at forskellen mellem medlemmer og partnere til en vis grad er blevet udvisket.⁸⁰ Ligeledes fremhæves det internt i NATO, at samarbejdet med Sverige og Finland i EOP-formatet (og EOP-formatet generelt) er det mest succesfulde partnerskabsinitiativ, fordi det i praksis udfolder, hvordan kooperativ sikkerhed (partnerskaber) kan blive integreret i både kollektivt forsvar og krisestyring ved bl.a. at integrere partnere i alliansens forsvarsplanlægning og trusselvurdering.⁸¹ EOP-formatet giver dog netop også derfor anledning til spændinger internt i alliancen. Visse allierede er skeptiske over for at integrere partnerne så tæt, at grænsen mellem partner/allieret på visse punkter udviskes, skønt der ikke er tale om, at NATO har givet partnerne egentlige sikkerhedsgarantier. Dette vender vi tilbage til i kapitel 5.

Militær integration mellem partnerlande og allierede er således grundlæggende af stigende vigtighed i partnerskabspolitikken 5. periode. Den militære integration skal sikre partnerdeltagelse i fremtidige internationale operationer og styrke NATO's krisestyringskapacitet samt styrke det kollektive forsvar, hvor det er relevant. Der er ikke længere tvivl om, at NATO anser interoperabilitet som værende rygraden i succesfulde partnerskaber,⁸² og dermed er det ikke længere spredning og forankring af fælles politiske systemer og værdier, der er mest centralt. At øge interoperabiliteten med partnere er afgørende, da NATO ikke forestiller sig

en operation uden partnerdeltagelse⁸³ – uagtet om det er en så vestlig og europæisk partner som Sverige, en mellemøstlig som Jordan eller en så geografisk fjern som Australien. Som Gumataotao fastslog det i december 2015: ”I fremtiden vil der ikke være nogen operationer uden partnere.”⁸⁴ NATO’s partnere ses grundlæggende som et væsentligt aktiv, der kan øge alliancens militære kapabiliteter for en lav pris.⁸⁵

Øget betydning af militære øvelser

Ovennævnte forhold fører til, at militære øvelser tillægges øget betydning. I fraværet af en større militær operation er det ved at træne og øve sammen med partnerne, at interoperabiliteten øges.⁸⁶ Samtidig har det ændrede strategiske miljø fået NATO til at udvide sit træningsprogram, hvor antallet og omfanget af øvelser er øget.⁸⁷ I 2015 alene udførte NATO over 300 øvelser, hvoraf TRIDENT JUNCTURE 15 var den største og mest komplicerede øvelse i over et årti.⁸⁸ I 2016 deltog Sverige og Finland i den 23 dage lange BALTOPS 16 i og omkring Østersøen, og i juni deltog fem partnerlande i årets største øvelse, den polske nationaløvelse ANAKONDA.⁸⁹ Det er reglen mere end undtagelsen, at partnere deltager i øvelser. Det vidner om, at NATO vægter det praktiske militære samarbejde med partnere højt. Denne tendens er fortsat efter 2014, hvor man ellers kunne forvente, at NATO’s øvelsesaktivitet ville svinge tilbage mod kollektivt forsvar – og dermed også udelukke partnerdeltagelse. Selv om mange NATO-allierede ønsker at fokusere på at træne og lave øvelser til NRF og Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), og selv om der allokeres flere ressourcer til øvelser med artikel 5-scenarier,⁹⁰ er det praktiske militære samarbejde med partnere fortsat prioriteret i kraft af fælles øvelsesaktivet. Uden øvelser kan NATO ikke opretholde og videreudvikle fælles kapaciteter.

4.2 Kapacitetsopbygning

Den anden grundlæggende tendens i partnerskabspolitikken udvikling er, at den, på trods af ovenstående, ikke udelukkende handler om partneres villighed til at bidrage til NATO-operationer. I stedet er den 5. periode kendetegnet ved et fokus på kapacitetsopbygning og dermed på **kriseforebyggelse**. Dette følger stadig rationalet i det strategiske koncept om, at ustabilitet langs NATO’s grænser udgør en trussel mod alliancens sikkerhed. Den sidste del af NATO’s dobbeltmission om at ”afskrække aggression hjemme, projicere stabilitet ude” handler netop om kriseforebyggelse via kapacitetsopbygning. Man kan sige, at det rationale, der bedst beskriver alliancens tankegang om partnerskaber siden slutningen af 2014, er ”investering”. En investering, som har et fremtidigt værdifuldt afkast i form af øget sikkerhed. Investering i partnere, i form af kapacitetsopbygning, er essentielt for at kunne forebygge kon-

flikter i NATO's periferi – eller i det mindste at forebygge NATO's engagement i dem. Rationalet foreskriver, at det både er bedre, billigere og mere holdbart at forebygge kriser end at intervenere i dem.⁹¹ Lokale og regionale aktører har en vigtig rolle at spille i global sikkerhed.⁹² Derfor anses det i NATO for nødvendigt, at alliancen påtager sig et ansvar i forhold til at gøre partnerne i stand til at varetage den opgave.

Tidligere vicegeneralsekretær Vershbow har forklaret det strategiske grundlag således: ”Des mere vi kan investere i vores partnere, des større stabilitet kan vi skabe i vores nabolag, og des lavere vil de omkostninger i blod og ressourcer, som vi før eller siden vil komme til at bære, være.”⁹³ Ultimativt søger NATO altså at undgå krisestyring via kriseforebyggelse. Det hænger uløseligt sammen med den vestlige interventionstræthed efter krigene i Irak, Afghanistan og Libyen, som viste farerne ved eksistensen af ustabile stater, men også de omfattende militære operationers udfordringer. NATO-landene er blevet mere beskedne i deres opfattelse af, hvor meget sikkerhed og stabilitet man kan intervenere sig frem til.⁹⁴ Kapacitetsopbygning og partnerskaber er således i bund og grund et proaktivt værktøj til at skabe stabilitet langs NATO's grænser med et reduceret operationelt fodaftryk.⁹⁵

NATO har dermed en strategisk interesse i at have stabile naboregioner, men anser det samtidig for landenes egen opgave at opretholde denne stabilitet.⁹⁶ NATO's rolle er, som i tilfældet med den nuværende Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan, at gøre partnerlandene i stand til det.

NATO har udøvet kapacitetsopbygning via flere forskellige partnerskabsprogrammer, men ved Wales-topmødet oprettede man **Defence and Related Security Capacity Building Initiative (DCB)** for at styrke denne rolle.⁹⁷ Initiativet er fleksibelt, da partnerlande kan få skræddersyede ”DCB-pakker”, hvis eksisterende programmer ikke er tilstrækkelige. Siden 2014 er der lanceret fire af disse individuelle pakker med Jordan, Georgien, Irak og Moldova. Arbejdet i DCB fokuseres på to overordnede aktivitetsområder: 1) Rådgivning om forsvarsreformer og institutionsopbygning, inkl. national sikkerhedsarkitektur, forsvarspolitik og forsvarsplanlægning; 2) Forsvarskapaciteter og udvikling af lokale styrker.⁹⁸ I Georgien har NATO, blandt mange andre ting, oprettet et Joint Training and Evaluation Centre og en Defence Institution Building School. For Iraks vedkommende betyder deltagelsen i DCB, at NATO i 2017 er begyndt at udføre ”in-country”-træning af irakiske sikkerhedsstyrker, hvilket ellers hidtil er foregået i Jordan.⁹⁹ I Moldova assisterer NATO med at udvikle en national

sikkerhedsstrategi, og Jordan vil i 2017 være vært for den årlige regionale militære øvelse REGEX 2017 – det er første gang, en NATO øvelse afholdes i et MD-land.¹⁰⁰

Ved Warszawa-topmødet forpligtede de allierede sig til at videreudvikle DCB, da det bliver anset som et særligt vigtigt værktøj til at projicere stabilitet. NATO tillægger endda DCB så stor vigtighed, at den bliver ledet af vicegeneralsekretæren.¹⁰¹ DCB komplementerer partnerskabspolitikens første fokusområde, militær integration og interoperabilitet. Hvor PII, som vist i det foregående afsnit, søger at sikre krisestyringsdelen af den militære del af partnerskaberne, søger DCB at styrke den kapacitetsopbyggende. På den måde dækker NATO både den forebyggende og den reaktive del af sine militære partnerskaber.

Partnerskabspolitikens fokus på kapacitetsopbygning er et udtryk for, at NATO tænker mere langsigtet og strategisk, men stadig pragmatisk, i sine partnerskaber. NATO anser kapacitetsopbygning som den mest holdbare og dermed bedste langsigtede løsning på udfordringerne i det nye strategiske miljø og særligt i MENA-regionen.¹⁰² Kapacitetsopbygningens potentiale og vigtighed fremhæves som særlig vigtig her, altså i NATO's sydflanke, da NATO netop ikke har ambitioner om at være den primære sikkerhedsgarant hverken i Golfen eller den brede mellemøstregion.¹⁰³ Derfor søger alliancen også at øge indsatsen med at projicere stabilitet gennem hele MENA-regionen; dette ved at opbygge bedre lokale forsvarskapaciteter. NATO har eksempelvis styrket samarbejdet med Tunesien, og Egypten har søgt at styrke partnerskabet med NATO og dermed den fælles indsats mod IS. Derudover er NATO pt. i gang med at udforske, hvordan NATO og de regionale partnere i Mellemøsten kan arbejde sammen på områder som anti-terrorisme, maritim sikkerhed og missilforsvar.¹⁰⁴

Det skal bemærkes, at kapacitetsopbygning i partnerlande er ikke en ny opgave for NATO, men formålet er forandret. Førhen var kapacitetsopbygning et middel til integration, men i dag er kapacitetsopbygning målet i sig selv. NATO anser styrkelsen af partnere i ustabile regioner for at være en afgørende løsning på mange af de problemer, det strategiske miljø præsenterer. Helt konkret betyder det, at der i stigende grad allokeres ressourcer til kapacitetsopbyggende projekter – ressourcer, som ellers er sparsomme i en tid, hvor størstedelen af NATO's allierede kæmper (modvilligt) med at øge deres forsvarsbudget til 2% af BNP. NATO's sikkerhedsforvaltning fordrer, at partnere selv holder deres egen region stabil, da NATO ikke har intentioner om, eller appetit på, at engagere sig i en eventuel militær konflikt.

Den øgede betydning af kapacitetsopbygning vidner om, at NATO bevæger sig stadig længere væk fra de politiske partnerskaber, som var karakteristiske for partnerskabspolitikens 1.

periode. Kapacitetsopbygning handler ikke om at indføre eller reformere demokratiske institutioner, men er fokuseret konkret på forsvars- og sikkerhedssektorerne. NATO som sikkerhedsfællesskab har aldrig været interessant for MENA-landene, hvilket dog ikke udgør en stopklods for at udvikle militært samarbejde, så længe der er sammenfaldende interesser. Via praktisk orienterede partnerskaber har NATO fundet en rolle og et sikkerhedspolitisk bidrag til at forvalte en sikkerhedspolitisk konsolidering af MENA-regionens udfordringer.

4.3 Politisk konsultation

Den tredje tendens i partnerskabspolitikken udvikling er et øget fokus på politisk konsultation mellem partnerlande og alliancen. Den relaterer sig til to ting.

For det første fremhæves øget konsultation som afgørende for at forbedre den gensidige forståelse mellem partner og alliance og for at øge NATO's situationsbevidsthed uden for det euro-atlantiske område.¹⁰⁵ Grundlæggende handler konsultation om at holde sig opdateret om, og skabe forståelse og indsigt i, de udfordringer, der eksisterer langs alliancens grænser, hvor voksende ustabilitet blot har gjort dialogen endnu vigtigere.¹⁰⁶ I forlængelse heraf opfordrede NATO ved Warszawa-topmødet til oprettelsen af flere nye nationale diplomatiske missioner i NATO HQ, hvor der i dag kun eksisterer 19.¹⁰⁷ Tilstedeværelsen af nationale partnerrepræsentationer faciliterer politisk dialog og bliver anset for at være et af de mest effektive værktøjer i PfP-formatet.¹⁰⁸ På nuværende tidspunkt har ingen MD- eller ICI-lande dog oprettet permanente nationale repræsentationer.¹⁰⁹ NATO søger også at etablere regelmæssige bånd med Gulf Cooperation Council og dermed øge den politiske konsultation vedrørende sikkerhedspolitiske udfordringer i den region.

For det andet handler det om at optimere evnen til krisestyring via politisk konsultation.¹¹⁰ Det knytter sig til den øgede militære integration og til partneres militære bidrag. Dette omhandler igen to ting: dels **øget medbestemmelse**, dels hvad vi kan kalde for **politisk interoperabilitet**. Politisk interoperabilitet er en nødvendig forløber for militær interoperabilitet og handler om at kunne fungere politisk, og ikke kun militært, sammen. Det er nødvendigt for partnere og allierede at udvikle en fælles forståelse for et fælles problem, førend der kan udøves en fælles indsats. Dette opnås netop kun gennem dialog. Derudover knytter politisk konsultation sig til partneres ønske om øget medbestemmelse ”i bytte” for militære bidrag. Som det foregående viser, fremmer både EOP- og IP-initiativet militær integration, men samtidig handler initiativerne også om politisk konsultation. EOP tilbyder eksempelvis fast politisk konsultation. Det er en måde at tildele særlig status og opmærksomhed på (dette er bl.a. også

illustreret ved EOP-landenes udenrigsministres eksklusive deltagelse i Warszawa-topmødet samt flere ministermøder i 2016),¹¹¹ men det er også et middel til at forbedre det militære samarbejde. Landene har bl.a. adgang til fast politisk og militær konsultation på alle niveauer, tidligere konsultation forud for kriser, og fælles operationel planlægning, som tilsammen giver EOP-landene en rolle i NATO's beslutningsudformning (ikke beslutningstagning).¹¹² I IP foregår den politiske dialog både i NAC og MC på bl.a. forsvarsministerniveau. Politisk konsultation og dialog er på denne måde en nødvendig betingelse for militær integration og interoperabilitet.

Det er en uskreven regel i NATO, at des mere et medlemsland bidrager, des større rolle i udformningen af operationerne. Dette har ikke været realiteten for partnere, og særligt ikke for de globale partnere.¹¹³ Dette er en af årsagerne til dannelsen af EOP-initiativet, som netop belønner militært aktive og engagerede partnere. NATO er udmærket klar over, at man er nødt til at tilbyde partnerne noget igen for deres militære bidrag. NATO kan ikke give sikkerhedsgarantier, men kan i stedet give øget indflydelse i planlægningen af operationer og øget adgang til NATO på både politiske og militære niveauer. For mange partnere giver politisk konsultation partnerne øget troværdighed; partnere vil gerne ses at samarbejde med NATO.¹¹⁴ Således kan øget politisk konsultation bidrage til at fastholde og øge partnerengagementet i NATO. Rationalet er, at ved at give partnerne en følelse af ejerskab vil de bidrage mere.¹¹⁵

Alt i alt bliver øget politisk konsultation sat i forbindelse med øget militær integration og kapacitetsopbygning. Politisk konsultation er af stigende betydning, fordi det knyttes til de militære partnerskabsinitiativer og ikke i kraft af ideen om NATO som et globalt sikkerhedspolitisk konsultationsforum, som det f.eks. var tilfældet under Anders Fogh Rasmussens ledelse. Konsultationen skal styrke partnerskabspolitikken målsætning om at konsolidere det strategiske miljø og skal ikke længere primært bruges til at udøve politisk transformation af partnere, som det var tilfældet efter Sovjetunionens sammenbrud.

Vi har nu kortlagt de overordnede fokusområder, eller delmål, i partnerskabspolitikken 5. periode. Det er opsummeret i nedenstående figur.

Figur 4. Partnerskabspolitikens formål og fokusområder

Mål	Understøtte NATO's tilpasning til det nye strategiske miljø Konsolidere sikkerhedsudfordringerne i det nye strategiske miljø							
Middel	Partnerskaber							
Fokusområde	1. Militær integration				2. Kapacitetsopbygning		3. Politisk konsultation	
Formål	Øge partnernes evne til at bidrage til NATO-operationer, sikre partnerdeltagelse i krisestyring samt maksimere effekten heraf.				Udøve kriseforebyggelse via kapacitetsopbygning, styrke partnernes evne til at varetage sikkerhed i egne regioner.		Fremme politisk interoperabilitet som en forløber for militær interoperabilitet, anerkende partnere, øge situationsbevidsthed.	
Nye initiativer	1.a	1.b	1.c	1.d	2.a	2. b	3.a	
	Partnership Interoperability Initiative	Interoperability Platform	Individual Tailored Roadmaps	Enhanced Opportunities Partners	Defence and Related Security Capacity Building Initiative	Enhanced Opportunities Partners	Enhanced Opportunities Partners	

Figuren viser partnerskabspolitikens mål og midler. Det fremgår, at partnerskabspolitikken skal sikre NATO's tilpasning til det nye strategiske miljø og understøtte NATO's forvaltning af de trusler, det strategiske miljø præsenterer. NATO ønsker at konsolidere sikkerheden i det nye strategiske miljø ved at sikre NATO's østlige og sydlige flanker gennem partnerskaber. Derfor er partnerskabspolitikken blevet videreudviklet og fokuseret i et pragmatisk øjemed på tre komponenter: kapacitetsopbygning, militær integration og politisk konsultation. Figuren viser de nye samarbejdsinitiativer, der er lanceret siden 2014, samt hvilken komponent initiativerne fremmer og udbygger. Fælles for de nye initiativer er, at de er fleksible – dvs. at de skærer på tværs af de eksisterende regionale fora som MD og EAPC og i højere grad tilpasser samarbejdet med den enkelte partner. Derudover viser figuren, at alle initiativerne ligger under det samme overordnede konsolideringsrationale – der er således ikke iværksat nye partnerskabsinitiativer eller programmer, som ligger uden for den øverste bjælke. Indtil 2014 har NATO's partnerskabspolitik delvist været drevet af et vedvarende transformationsrationale, men den er ikke længere til at spore i de nye partnerskabsinitiativer.

Med denne historie på plads diskuterer det følgende perspektiverne for NATO's partnerskabspolitik og viser, at NATO's politik er præget af en række udfordringer, men også indeholder muligheder.

5. Udfordringer for NATO's partnerskabspolitik

Vores analyse viser, at NATO tillægger partnerskaber stor værdi. Fra generalsekretæren til Militærkomiteen betones partnerskaber som en central del af NATO's virke. I en situation med sparsomme ressourcer og stigende krav til NATO stiger værdien af partnere – de kan gøre op for alliancens lave styrkeniveauer og kompensere for NATO's manglende ressourcer. Derfor er det paradoksalt, at der tilsyneladende opstår et energitab, når ord skal omsættes til handling. I realiteten er NATO's partnerskabspolitik fragmenteret og diffus og udfordret på flere dimensioner. Hvor de foregående kapitler tog et konkret kig på, hvad partnerskaberne er og kortlagde forandringerne i deres politiske rationaler og målsætninger, løfter vi nu blikket og diskuterer partnerskabspolitikens udfordringer. Derefter kommer vi med en række anbefalinger til, hvordan NATO kan øge værdien af sine partnerskabsrelationer.

Helt grundlæggende er det en tilbagevendende udfordring at reformere partnerskabsområdet. Der er mange modsatrettede interesser både hos allierede, partnere og internt i NATO. Samtidig indeholder partnerskabspolitikken en kompliceret historisk arv. Derfor kan det være tæt ved umuligt at gennemføre ændringer på partnerskabsområdet, selv om alle er enige om, at der eksisterer et tydeligt behov. NATO's medlemmer er bl.a. uenige om, hvilke partnere der skal prioriteres frem for andre, samt hvordan NATO, i sammenhæng med sin partnerskabspolitik, skal balancere sit tredelte fokus på kollektivt forsvar, krisestyring og kooperativ sikkerhed.

Særligt denne balancering er en udfordring for NATO, fordi det berører selve NATO's identitet. Partnerskabspolitikens udvikling siden 2014 har netop medført en forrykning af NATO's tre kerneopgaver, hvor grænsen mellem kerneopgaverne er blevet udvisket.¹¹⁶ Via partnerskaberne med særligt Sverige og Finland bevæger NATO sig hen, hvor partnerskaber også har betydning for det kollektive forsvar. Både Finland, Sverige, Ukraine og Georgien bidrager til NRF i form styrker, fly og skibe,¹¹⁷ og NRF er netop indrettet til både at kunne bidrage til kollektivt forsvar og som en alsidig ekspeditionsstyrke fokuseret på krisestyring. Hermed bliver de nord-østlige partnere associeret med NATO-aktiviteter, der knytter an til kollektive forsvarsoperationer og territorialforsvar.

Sammenhængen mellem partnere og kollektivt forsvar illustreres også ved, at den svenske Riksdag i maj 2016 besluttede at ophæve den hidtidige begrænsning for svenske styrker, der foreskrev, at de kun måtte deltage i øvelser af fredsstøttende (*fredsfrämjande*) karakter. Restriktionen blev ophævet for at muliggøre deltagelse i bl.a. NATO-øvelser, som omfatter ter-

ritorialforsvar – og dermed træne evnen til at give og tage imod militær støtte i overensstemmelse med NATO's artikel 5.¹¹⁸ En rapport fra Finlands Udenrigspolitiske Institut gør det samtidig klart, at skillelinjen mellem partner/allieret, i hvert fald set fra Sverige og Finland, er blevet mere utydelig.¹¹⁹ Endelig deltog både Sverige og Finland, som de eneste partnere, i NATO's årlige krisestyringsøvelse, Crisis Management Exercise (CMX), som baserede sig på et artikel 4- og et artikel 5-scenarie.¹²⁰ Alle disse tiltag er gjort, til trods for at NATO ikke har givet Sverige og Finland sikkerhedsgarantier under artikel 5.

Der er stort militærstrategisk udbytte at hente for NATO ved at integrere partnere i aktiviteter, der knytter an til kollektivt forsvar, men det kommer med politiske risici. NATO's identitet er netop bundet op på musketereden – forskellen mellem dét at være medlem og det ikke at være medlem. Der eksisterer derfor uenighed om, hvor langt NATO skal gå på dette område. Forholdet har bl.a. ført til diskussionen om, om grænserne mellem kerneopgaverne skal gentegnes, om kerneopgaverne skal revurderes, eller om de skal bekræftes og forstærkes.¹²¹ Det er en diskussion, som NATO bliver nødt til at forholde sig til i den nære fremtid. Den diskussion relaterer sig også til det underliggende spørgsmål om partnerskabernes rationaler og målsætninger. Som rapporten har vist, svinger pendulet i NATO's partnerskabspolitik på nuværende tidspunkt udpræget mod konsolidering. Men det betyder ikke, at NATO's politik er entydigt præget af det yderpunkt. Konsolidering og transformation er altid begge til stede. Selv om NATO's nye initiativer er fokuseret på konsolidering, indeholder en lang række tidligere initiativer elementer af begge. Spændingen mellem sikkerhed igennem konsolidering versus sikkerhed igennem transformation præger stadig, men med ny vægtning, partnerskabspolitikken. Det betyder et flertydigt fokus for NATO's partnerskabspolitik – i forhold til hvordan den udformes og prioriteres i relation til forskellige partnere. Det fører til uklarhed hos både partnere og allierede, og alle er ikke altid enige om den valgte retning. Spændingen og skiftene mellem de to former for sikkerhedspolitik forvaltning har ført til, at NATO nu er på et stadie, hvor man favner (for) bredt. NATO samarbejder med alle slags lande, med hvem NATO har fundamentalt forskellige relationer, drevet af vidt forskellige politiske og praktiske målsætninger – både hos partnerne og NATO. Operativt samarbejde, politisk integration, træning og uddannelse, interoperabilitet, kapacitetsopbygning, videnskabelige projekter, sikkerhedssektorreform, diplomatisk kontakt og sikkerhedspolitik dialog udgør en bred vifte af tilbud, med noget for enhver sikkerhedspolitik smag. I alt var der i 2016 35 forskellige overordnede samarbejdsområder, og der blev afholdt aktiviteter i 59 forskellige lande.¹²² Omvendt risikerer det brede valg af partnere, redskaber og målsætninger at fragmentere og ud-

vande de praktiske og politiske effekter af NATO's partnerskaber. Alliancen risikerer at gøre for lidt, fordi den prøver at gøre for meget. Her tynger historiens vægt nutiden. Partnerskabs-samarbejdet med lande og de specifikke aktiviteter, der udgør dem, er bygget op gennem tiden på eksisterende rammer og formater, uden at NATO har ryddet ud i, eller udført gennemgående reformationer af, eksisterende rammer og aktiviteter. Den tyngde fører også til ineffektivitet. Det ses f.eks. i regionale samarbejdsfora, som lader til at eksistere mere af arv end gavn. Af iagttagere og embedsmænd er de regionale fora blevet kritiseret for at underpræstere,¹²³ at være forældede og ineffektive. Det ser ud til at fortsætte. Der er ikke fastlagt initiativer til at styrke de multilaterale i forhold til de bilaterale forbindelser. Partnerskabsinitiativer udviklet under og efter Wales-topmødet er ikke centreret omkring partnerskabernes traditionelle regionale rammer som MD og EAPC. Tværtimod arbejder NATO nu primært uden om og på tværs af disse og har styrket sine bilaterale samarbejder, f.eks. gennem EOP- og DCB-initiativerne.

Bilaterale og mere skræddersyede samarbejder er altså NATO's forsøg på at øge effektiviteten af partnerskaberne og overkomme de modsætninger mellem regionale partnere og deres forskellige interesser, som f.eks. har hæmmet samarbejdet i PfP, ICI og MD.¹²⁴ Og mens NATO vælger at arbejde uden om de regionale fora og "lade stå til", er der samtidig en håndfuld lande, der værner om dem af politiske og traditionsbundne årsager. Det er således svært at tilbagerulle, eller forsøge at ændre på, de eksisterende institutionelle rammer for partnerskabspolitikken.

Partnerskabspolitikken kan derfor, på mange områder, ses som en snebold, der bliver ved med at rulle og i processen bliver større og større, uden at det er politisk muligt at rekalkibrere dens kurs. Partnerskabsområdet er kort sagt udfordret, fordi det er svært at reformere, fordi det berører centrale spørgsmål om NATO's historie, identitet og medlemmernes politiske modsætninger og prioriteringer.

Det følgende kigger nærmere på de afgørende specifikke udfordringer knyttet til partnerskabspolitikken, som medvirker til, at der i NATO eksisterer en kløft mellem ord og handling. På den ene side begrænser følgende udfordringer videreudvikling af NATO's partnerskaber, men på den anden side udgør de også udgangspunktet for at identificere nye muligheder i partnerskabspolitikken. Vi deler udfordringerne op i to kategorier – politiske og organisatoriske. I rapportens sidste kapitel konkluderer vi samlet på NATO's partnerskaber. Med udgangspunkt i de følgende udfordringer præsenterer vi derefter en række anbefalinger, der

kan medvirke til en debat om, hvordan NATO kan styrke sin efterhånden langvarige investering i partnerskabsrelationer.

Politiske udfordringer

- Manglende forkæmper(e) blandt NATO's nationer

Først på listen over udfordringer står manglen på lederskab. Hvor USA i 1990'erne og 00'erne på godt og ondt var drivkraften bag NATO's partnerskabspolitik og satte klare (om end forskellige og ofte kontroversielle) dagsordner, er der i dag ingen større lande, der påtager sig ansvaret for at drive NATO's partnerskabspolitik. Fraværet af lederskab på området betyder, at partnerskabspolitikken ikke er defineret og drevet af en konkret dagsorden, men af generel og diffus opbakning og reduceret til begreber i de overordnede guidelines, som udstikkes i det strategiske koncept og topmødeerklæringer. Det efterfølgende policyudviklende og implementerende arbejde er i vidt omfang overladt til NATO's internationale stab, som har svært ved at drive en dagsorden uden opbakning fra to-neangivende nationer. Selv om partnerskaber er en af NATO's kerneopgaver, er partnerskaber ikke et prioriteret kerneområde for nogen medlemmer.

- NATO lover meget, men leverer lidt

På trods af den diffuse opbakning til partnerskabspolitikken er ambitionerne høje. Men NATO har imidlertid svært ved at leve op til dem. Det skyldes mangel på ressourcer, mandskab og nationalt lederskab, men også at NATO's politiske cyklus er drevet af topmøderne (forekommende ca. hvert andet år). Det forventes, at topmøderne udmunder i nye tiltag og politiske erklæringer, også på partnerskabsområdet. Men ændringer i partnerskabspolitikken er en langsommelig proces, som ikke nødvendigvis passer med NATO's toårige topmødecyklus. Kombineret med manglen på ressourcer (se nedenfor) kommer NATO derfor ofte, i lanceringen af endnu et nyt partnerskabsinitiativ med et nyt partnerskabsformat, til at love mere, end man kan levere. I værste fald fører dette til et troværdighedstab i partnernes øjne.

- Regionalisering af partnerskabspolitikken

Nationernes vurdering af, hvilke partnere der skal prioriteres frem for andre, varierer fra region til region. I lande som Danmark og Norge vægtes samarbejdet med Finland og Sverige højt, mens de sydlige allierede ønsker at opprioritere samarbejdet med partnere i Middelhavsområdet. Endelig er der, ikke mindst fra amerikansk side, et ønske om også at forankre NATO i en global sikkerhedsdagsorden. Dette er en politisk udfordring, som

bunder i, at trusler mod NATO's sikkerhed afvejes ulige og der derfor også er uenighed om, hvilken af NATO's kerneopgaver der skal fylde mest. Partnerskabspolitikken berører således dybe politiske skillelinjer i NATO, og den regionale splittelse har implikationer for partnerskabspolitikken. Det betyder først og fremmest, at der ikke findes en samlet dagsorden for, hvilke partnere der på hvilken måde og med hvilket formål skal prioriteres af NATO.

- **Gidseltagning af partnerskabspolitikken**

Partnerskabspolitikken er offer for medlemmernes stridigheder og modsatrettede nationale agendaer. Indretningen af partnerskabspolitikken gør, at store dele af NATO's samlede årlige partnerskabsprogrammer skal vedtages ved enstemmighed i Rådet. Hvis en allieret har politiske problemer med et partnerland, kan denne konflikt, i kraft af et veto, lede til en blokering af de samlede partnerskabsprogrammer, udvalgte projekter eller partnere. Partnerskabspolitikken bliver således lammet, fordi dens opbygning tillader, at den bliver en arena for bilaterale uenigheder i, og uden for, NATO. I skrivende stund (april 2017) har Tyrkiet, i en eskalerende krise med flere EU-stater, blokeret for dette års aktiviteter.¹²⁵

Organisatoriske udfordringer

- **Mangel på ressourcer og mandskab**

En af partnerskabspolitikens primære udfordringer er manglen på ressourcer. Det gælder både de finansielle og de mandskabsmæssige. Hele partnerskabsområdet optager omkring 1% af NATO's militære budget.¹²⁶ Som vores analyse viser, har NATO en voksende ambition for det militære samarbejde, der skal bredes ud til flere partnere – og på samme tid gøres dybere der, hvor man kan finde enighed om det. Samtidig er der fra partnernes side en stigende efterspørgsel på NATO's aktiviteter og militære øvelser, som NATO's stabe på nuværende tidspunkt ikke kan imødekomme. NATO er ikke økonomisk i stand til at følge op på sine egne politiske prioriteringer.

- **Kompleks organisering fører til forvirrede partnere**

På de forskellige niveauer i NATO – fra den politiske ledelse (hvor de overordnede principper vedtages) over hovedkvarteret i Bruxelles (hvor principper omsættes til planer) til de strategiske militære kommandoer (som i praksis udfører store dele af samarbejdet med partnerlandene) – er der mangel på kommunikation, koordination og generel fælles forståelse af partnerskabspolitikken. Organisatorisk er partnerskabsområdet spredt ud mellem NATO's forskellige kommandoer og myndigheder. Med andre ord eksisterer der ikke

én samlet partnerskabsmyndighed, ligesom ledelsen af området heller ikke er underlagt én leder. Det betyder ofte, at NATO's partnere føler, at de kommunikerer med flere forskellige "NATO'er", alt efter hvilket "hoved" de er i kontakt med. Kort sagt taler NATO med flere stemmer. Derudover er partnerskabsaktivitetsområdet, specifikt Partnership Cooperation Menu, stort og uorganiseret og risikerer at efterlade partnerne mere forvirrede end velinformerede.

- Duplikering af indsats – både i og uden for NATO

Der er mange aktører – nationale såvel som internationale – på verdenskortet, når det kommer til mange af emnerne for NATO's partnerskabsaktiviteter som f.eks. kapacitetsopbygning. Her gør både FN, EU og nationale regeringer en indsats i mange partnerlande, hvilket risikerer at føre til, at forskellige institutioner laver det samme – ofte uden koordination. Det samme gælder internt i NATO, hvor alliancens medlemslande ikke koordinerer deres nationale indsatser med hinanden eller med alliancen. Det er spild af ressourcer, komplicerer indsatsen og risikerer at lede til en "partnerskabskonkurrence". Det er ikke meningen, at NATO skal kunne det hele. Men som institution har NATO særlig ekspertise på partnerskabsområdet, når det kommer til militær institutionsopbygning og interoperabilitet. Den ekspertise bør medlemslandene ikke udfordre, men styrke.

NATO's partnerskabspolitik står altså over for en række udfordringer, der – på forskellige niveauer – forhindrer alliancen i at udnytte det strategiske potentiale, der på overordnet niveau er enighed om, at partnerskaberne skal indeholde. Bud på, hvordan de udfordringer kan tackles, er temaet for næste kapitel.

6. Konklusion og anbefalinger

Dette kapitel sammenfatter rapportens analyse og konklusioner for derefter at komme med en række anbefalinger til, hvordan NATO kan imødegå partnerskabspolitikens udfordringer. Samtidig kan anbefalingerne fungere som et katalog over ideer for dansk NATO-politik.

Vores analyse viser, at der siden 2014 er sket et nybrud i NATO's partnerskabspolitik, og vi argumenterer for, at den er gået ind i sin 5. periode. Bruddet er todelt: For det første er der kommet et øget fokus på partnerskaber, og med Warszawa-topmødet er der tilsyneladende skabt et nyt momentum for at udvikle partnerskabspolitikken i tråd med NATO's ambition om at "projicere stabilitet". For det andet er NATO's målsætning nu primært at konsolidere sikkerhed: Partnere ses som en nødvendighed for at håndtere konkrete sikkerhedspolitiske udfordringer – og i sidste ende at undgå at anvende militær magt. Det betyder, at det militære, og ikke det politiske, samarbejde mellem alliancen/partner er i fokus. I praksis betyder det, at militær integration og kapacitetsopbygning står centralt for NATO's aktiviteter.

Alliancepolitik er altid kompliceret, og partnerskabspolitikken er ingen undtagelse. Rapporten viser tydeligt, at, selv med gode intentioner, er der plads til forbedringer. Partnerskabspolitikken er udfordret konceptuelt, politisk og organisatorisk, og de udfordringer forhindrer NATO i at opnå partnerskabernes fulde udbytte. Nogle af disse udfordringer kan løses relativt nemt (hvis der vel at mærke sættes fokus på dem), mens andre kræver omstrukturering af hele partnerskabskonceptet. Det kunne, i nogles øjne, være ønskeligt, men vi vurderer ikke, at det er realistisk. Derfor må aktører i partnerskabspolitikken – herunder danske – begynde et reformarbejde ud fra, hvad status er. Vi vurderer, at der på nuværende tidspunkt eksisterer en mulighed for delvist at gentænke partnerskabspolitikken og påbegynde et reformarbejde. På trods af NATO's fokus på kollektivt forsvar er der samtidig vid opbakning til den grundlæggende logik bag NATO's partnerskabspolitik. Det er dermed muligt at skubbe partnerskabsagendaen fremad. Danmark kan støtte dette diplomatisk og politisk, men også i kraft af danske sekunderede udsendte medarbejdere til Cooperative Security Division i NATO's internationale militære stab.

Som en europæisk og transatlantisk orienteret småstat er den overordnede danske prioritet i NATO altid et velfungerende NATO – og derfor også en velfungerende partnerskabspolitik. Men partnerskabspolitikken bliver særligt relevant for Danmark i kraft af NATO's tætte forhold til østersøpartnerne Sverige og Finland. Ændringerne i den sikkerhedspolitiske balance i Danmarks nærområde har opprioriteret NATO's forhold til Sverige og Finland, hvorfor part-

nerskabspolitikken har fået direkte sikkerhedspolitisk betydning for Danmark. For Danmark er det vigtigt at man anvender NATO, og partnerskabspolitikken, som instrument til at opbygge partneres sikkerhedsstrukturer og forsvarskapaciteter. Det forbedrer ikke blot sikkerhedsarkitekturen i Danmarks nærområde. Det forbedrer danske evner og muligheder for at indgå i internationale operationer, da partnerskabssamarbejdet både øger interoperabiliteten mellem Danmark og vores militære partnere og fungerer som en ”force multiplier”, der kommer alle alliancemedlemmer, herunder Danmark, til gode. Fra den specifikke interesse følger imidlertid også en mere generel interesse i NATO’s overordnede partnerskabspolitik. Da NATO’s partnerskabspolitik er konstant ”work-in-progress”, men samtidig mangler nationale ledere, er det et område, hvor også mindre lande som Danmark kan øve indflydelse. Det er et område, hvor diplomatisk dygtige aktører, gennem aktiv konsensusbygning, kan smøre NATO-maskinens politiske tandhjul og sikre fremdrift i alliancen.

Hvis NATO – eller Danmark – ønsker at bygge videre på det momentum, der tegner sig med topmødet i Warszawa, kan NATO-medlemmerne lade sig inspirere af følgende konkrete bud på, hvordan NATO kan styrke sin partnerskabspolitik. De bud er, ligesom udfordringerne, delt op i politiske og organisatoriske anbefalinger, men er naturligvis indbyrdes afhængige. Som udgangspunkt for anbefalingerne må det først fremhæves, at partnerskabsområdet konceptuelt, politisk og organisatorisk i realiteten ikke fylder en tredjedel som en af NATO’s tre kerneopgaver på linje med kollektivt forsvar og krisestyring. Partnerskaber bør, i form af kooperativ sikkerhed og i henhold til den centrale ide om at ”projicere stabilitet”, fylde en tredjedel af NATO’s opmærksomhed. Det er dog langt fra virkeligheden. NATO bør derfor først og fremmest faktisk anerkende partnerskaber som en ligeværdig kerneopgave og tilføre den tilsvarende strategiske, økonomiske, organisatoriske og militære opmærksomhed.

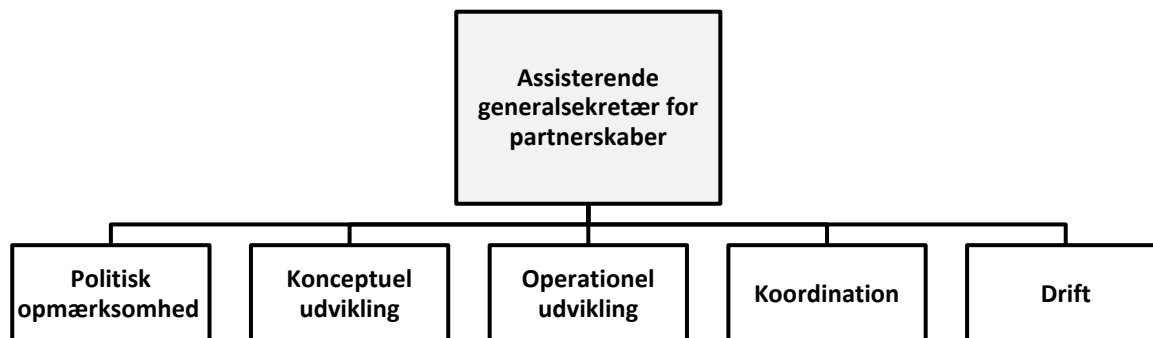
En overordnet, eller radikal, måde at styrke NATO’s partnerskabspolitik på er at oprette en assisterende generalsekretær for partnerskaber. Hvad det vil indebære, udfolder vi først.

Opret en assisterende generalsekretær for partnerskaber

På papiret er NATO’s tre kerneopgaver ligeværdige, men ”kooperativ sikkerhed”, herunder partnerskabspolitikken gives i realiteten ikke samme politiske og økonomiske opmærksomhed som kollektivt forsvar og krisestyring. Ved at oprette en assisterende generalsekretær for partnerskaber (ASG-P) kan NATO sikre, at kooperativ sikkerhed opfattes, behandles og prioriteres som en kerneopgave. ASG-P vil have fem primære ansvarsområder: sikre politisk op-

mærksomhed, drive konceptuel udvikling, sikre operationel udvikling, forestå koordination og have opsyn med driften. Figuren nedenfor viser opgaverne grafisk.

Figur 5. De fem primære ansvarsområder for den assisterende generalsekretær for partnerskaber

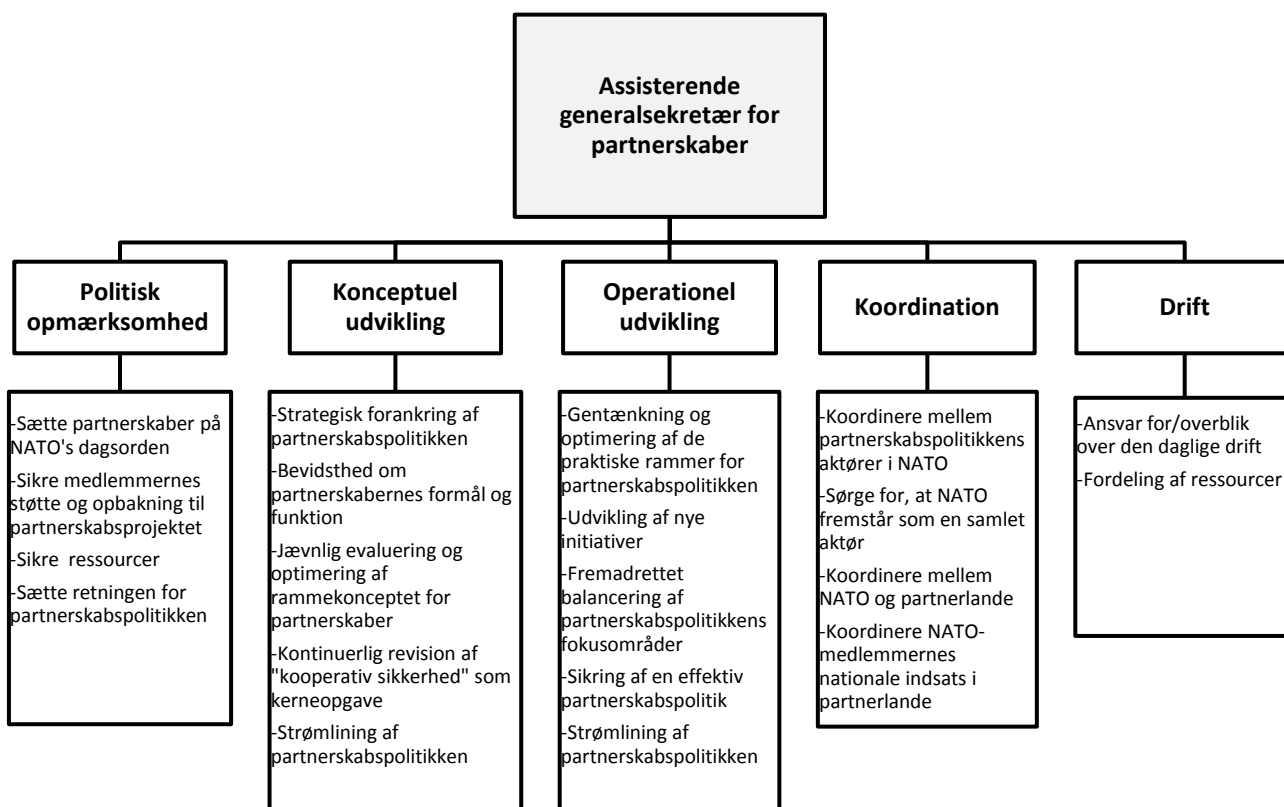


I dag findes der otte assisterende generalsekretærer, med hver deres ansvarsområde (eksempelvis ASG for Operationer og ASG for Forsvarspolitik og Planlægning), under general- og vicegeneralsekretæren.¹²⁷ ASG-P vil være den niende og dermed NATO's øverste og eneste ledende embedsmand, som igennem partnerskabsområdet vil fokusere på kerneopgaven kooperativ sikkerhed. ASG-P's rolle kan i udgangspunktet være koordinerende, dvs. at den øvrige (og nuværende) organisatoriske opbygning af partnerskabspolitikken kan fastholdes, hvor undersektioner i NATO's civile og militære organer sideløbende varetager forskellige aspekter af partnerskabsområdet.

ASG-P (og hans (m/k) stab) vil påtage sig ansvaret for **koordinationen** af og mellem disse sektioner og dermed understøtte en mere konsistent, klar, effektiv og ensrettet NATO-partnerskabspolitik – fra overordnede principper vedtages, til de omsættes til planer og udføres i praksis. Derudover vil en af ASG-P's primære roller være at tilføre partnerskabsområdet **politisk opmærksomhed**. Dermed sætter ASG-P retningen for partnerskabspolitikken opad over for generalsekretæren, NAC og nationerne og nedad i organisationen i forhold til den internationale stab, IMS og de operative hovedkvarterer. ASG-P vil også være ansvarlig for den **konceptuelle udvikling** af partnerskabspolitikken og dermed sørge for, at den vedbliver at være strategisk forankret i NATO's overordnede strategiske outlook. På det lavere niveau, den **operationelle udvikling** af partnerskabspolitikken, vil ASG-P have ansvaret for at nytænke og optimere de praktiske rammer for partnerskaberne og for NATO's indsats. ASG-P'en vil sikre, at rammerne er så effektive som muligt, og at NATO's indsats bliver strømlinet og fokuseret. Endelig vil ASG-P, i overensstemmelse med sin koordinationsrolle, have det overordnede ansvar for/overblik over den daglige **drift** af partnerskabspolitikken i NA-

TO's hovedkvarter såvel som i de operative dele af organisationen. Dette er opsummeret i nedenstående figur.

Figur 6. Ansvarsområder og arbejdsopgaver for den assisterende generalsekretær for partnerskaber



Ved at binde samtlige niveauer – altså fra det konceptuelle til det praktiske – sammen under én funktion vil der blive skabt sammenhæng i partnerskabspolitikken på tværs af alliancen. Oprettelsen af ASG-P vil ikke blot signalere til medlemmer og partnere, at NATO prioriterer området som en ligeværdig kerneopgave. Det vil også kunne bidrage til at løse en lang række af de politiske og organisatoriske udfordringer, som partnerskabspolitikken står over for. ASG-P kan afhjælpe mange af disse udfordringer, fordi de fleste kan ledes tilbage til manglen på lederskab. I dag er partnerskabspolitikken herreløs. Ved at sætte en drivkraft bag den, i form af en assisterende generalsekretær, vil NATO kunne opnå øget opmærksomhed og udvikling på området.

Ud over den overordnede anbefaling om organisatorisk at styrke NATO's partnerskabspolitik igennem oprettelsen af en niende, assisterende generalsekretær følger nedenfor en række me-

re specifikke anbefalinger, som kan inspirere en videreudvikling af NATO's partnerskabspolitik – med eller uden en ASG-P.

Politiske anbefalinger

- NATO bør afstemme ambitioner og ressourcer

Hvis NATO skal bryde den nuværende tendens til at underlevere på sine løfter, er det nødvendigt enten 1) at revurdere sin ambition for partnerskaberne til de ressourcer, alliancen tilføjer området eller 2) tilføje flere ressourcer – både i form af penge, men særligt i form af mandskab og politisk opmærksomhed.

- NATO bør prioritere partnere efter deres potentiale

NATO bør behandle det traditionelt sensitive spørgsmål omkring prioritering af nogle partnere frem for andre. Ved at gøre dette kan NATO afklare, hvor alliancen bør øge ressource-tilførslen til de partnerskaber, som er mest nyttige for NATO, og som indeholder det største potentiale. Dette indebærer, at NATO udfører en detaljeret kortlægning af partnernes potentiale i forhold til partnerskabspolitikens målsætning. Denne øvelse er vigtig, da eksperter har fremført, at der bl.a. blandt arabiske lande eksisterer betydeligt, og ofte overset, potentiale og villighed til at øge samarbejdet med NATO.¹²⁸ Erfaringen med EOP har vist, at det er muligt at prioritere partnere, og NATO bør drage videre erfaringer fra den model. Dermed bør NATO også øge sin "belønning" af gode partnere, som netop er tilfældet i EOP-modellen. Belønning skræddersyet til partnerlandet øger udbyttet af partnerskabet.

- Partnerskabsprogrammer og initiativer bør være orienteret mod praktiske løsninger

EOP-initiativet anses for at være det mest succesfulde partnerskabsinitiativ. Dette skyldes, at det er bygget på praksis og ikke politik. EOP skabte rammerne for at løse en række praktiske problemer, som knyttede sig til partnernes funktionelle samarbejde med alliancen. Ligeledes er prøveprogrammet ITR baseret på praktiske udfordringer og løsninger. I udviklingen af fremtidige partnerskabsprogrammer bør NATO's tilgang derfor også være orienteret mod praktiske løsninger og målsætninger. I den forbindelse kan NATO udvide partnerskabskonceptet, så det bliver nemmere at udføre ad hoc-baseret samarbejde med lande, som ikke er partnere, præcis der hvor og når der er sammenfaldende interesser. Der er tilsyneladende stigende efterspørgsel på NATO's kompetencer i ikke-partnerlande som f.eks. Brasilien, Tanzania og Sydafrika. Udviklingen af ad hoc-baserede samarbejder uden for de normale institutionelle rammer, som dermed ikke ville få status af at være

partnerskaber, kan have værdi. De kræver dog ikke en stor økonomisk og militær indsats eller politisk forpligtelse fra NATO's side. Det vil tillade NATO at engagere sig uden at over-engagere sig.

- NATO bør overveje nye, funktionelle partnerskabsstrukturer

NATO bør afklare, om de eksisterende institutionelle formater for partnerskabspolitikken skal revideres. Som vi har set, er de regionale fora af dalende betydning og præget af ineffektivitet. NATO kan med fordel kortlægge, hvilke muligheder der er for at skabe nye fora, hvor samlingskriteriet ikke er partnernes geografiske placering. NATO kan bibeholde de regionale fora som dialogfora (og som beredskab, hvis man får brug for dem i fremtiden – de tager lang tid at bygge op), mens rammerne for det praktiske samarbejde lægges uden om disse. En måde at gøre det på er ved at oprette en ny form for partnerskabsinddeling. Her kan partnere eksempelvis inddeles i rammer ud fra funktion – altså ud fra hvilke aktiviteter NATO og partnerne samarbejder om, f.eks. træning og uddannelse, videnskabelige projekter, kapacitetsopbygning, diplomatisk dialog. En anden model er mere systematisk at inddele partnere i forhold til dybden af militær integration. Til hver status inden for hver kategori vil høre forskellige fordele. Det vil altså betyde en komplet gentænkning af partnerklassificeringen i NATO, men kan fokusere og øge udbyttet af samarbejdet.

- NATO skal være mere opsøgende

NATO bør afklare, om man skal være mere aktiv i at skubbe partnerskabssamarbejde med udvalgte lande fremad. Som det forholder sig nu, er det – i hvert fald officielt – partnerne, der skal presse NATO for at opnå et veludviklet partnerskab. Det er ikke NATO, der aktivt skubber partnerskabsagendaen med de individuelle lande fremad. F.eks. har Sverige og Finland særligt dybdegående samarbejder med NATO, men det skyldes primært pres fra partnernes side. For NATO kan der være store gevinster ved at få flere veludbyggede og dybdegående partnerskaber med flere lande. Det kræver dog, at NATO er mere opsøgende og påtager sig en mere aktiv rolle i at skabe og videreudvikle samarbejdet. Specifikt vil det kræve, at NATO gør op med sin traditionelle ”demand-driven”-politik, som foreskriver, at samarbejde skal drives fremad på forespørgsel af partnere og altså ikke på NATO's initiativ. Ved at forholde sig passivt er det muligt, at NATO overser et stort potentiale i mange partnere.

Organisatoriske anbefalinger

- Skab enighed om partnerskabspolitikken

NATO bør søge at skabe enighed og ensartethed på tværs af alliancen. Dette knytter sig til den konceptuelle udfordring i at opnå enighed om, hvad partnerskabspolitikken er. Men det er også en organisatorisk anbefaling i den forstand, at NATO bør styrke sin koordination mellem hovedkvarteret og de strategiske og operative kommandoer – altså de organisationer og stabe inden for NATO, der administrerer og udfører NATO's partnerskabspolitik. Videns- og erfaringsudveksling på tværs af organisationen kan forbedres, således at NATO i interaktionen med partnerne vil fremstå som en samlet aktør. I den forbindelse kan NATO overveje at oprette partnerskabspolitikken som ét samlet ansvarsområde og placere det militære ansvar for partnerskabspolitikken ét sted. På nuværende tidspunkt har alle instanser hver deres lille partnerskabsafdeling, og det er mellem disse, at sammenhæng og overblik i partnerskabspolitikken ofte forsvinder. Samtidig bør NATO prioritere yderligere netværksdannelse og vidensudveksling mellem den militære og civile del af NATO's organisation. Afstanden – i tanke og handling – mellem civil policy og militær implementering er lang. En konkret idé i den forbindelse kan være hyppigere og bredere NATO-interne konferencer, hvor de mange forskellige sagsbehandlere på området kan mødes.

- Integrer partnere i NATO's arbejde

For at udløse partnernes maksimale potentiale bør man overveje at integrere partnerne mere i NATO's arbejde – på tre måder. For det første kan dette gøres ved at integrere særligt egnede eller villige partnere i NATO's kommandostruktur og forsvarsplanlægning. I øjeblikket deltager Sverige f.eks. i NATO's forsvarsplanlægning på en "case by case"-ordning. Et sådant koncept kan udvides til andre lande. F.eks. kan NATO inkludere EOP-partneren Jordan, når det gælder stabiliseringsoperationer i Mellemøsten. Her ligger der et uforløst potentiale, hvis man kan sikre politisk opbakning. For det andet bør NATO overveje, i særlig grad, at inddrage partnere i udformningen af NATO's partnerskabspolitik. I 2016 har NATO vedtaget en række nye politikker og (handlings)planer på områder såsom beskyttelse af civile og gennemsigtighed i regeringsførelse, hvor partnerne har været inddraget i processen.¹²⁹ Denne praksis, hvor partnerne sidder med om bordet i politikudformningen, bør videreudvikles. Dermed kan NATO sikre, at også viden og erfaringer fra netop partnerne fødes ind i alliancens partnerskabspolitik. For det tredje kan NATO stille et krav til partnerlande om, at alle skal åbne nationale repræsentationer i hovedkvarteret i

Bruxelles. På den måde kan man få daglig interaktion og bedre forhold og samarbejde mellem de to parter.

- Partnership Cooperation Menu skal forbedres

Organiseringen af partnerskabsaktiviteterne er kompleks og forvirrer partnerne. Derfor bør aktivitsudbuddet til partnere, samlet i PCM'en, revideres og strømlines. For det første kan aktiviteterne udføres i et længere perspektiv og for en længere periode, f.eks. i to-tre år. For det andet kan fleksibiliteten forbedres: Nye aktiviteter bør klargøres og tilbydes hurtigere i PCM. Ved en lang sagsbehandling og en uopdateret udbudslogik risikerer aktiviteterne ikke at modsvare behovene. For det tredje bør NATO simplificere PCM'en, da menuen indeholder for mange aktiviteter. I 2016 alene blev der udbudt 1.471 særskilte aktiviteter.¹³⁰ For det fjerde bør NATO overveje, hvordan progression kan tænkes ind i de forskellige samarbejdsinitiativer, NATO udbyder.

- Autoritet bør flyttes fra Det Nordatlantiske Råd (NAC)

Gidseltagningen af partnerskabspolitikken er grundlæggende politisk, men kan løses organisatorisk. En mulighed er, at NAC delegerer autoritet over de specifikke elementer og de specifikke samarbejder til den internationale stab. En anden mulighed er, at NATO gør dele af sin partnerskabspolitik til et flerårigt rammeprogram, der således holdes ude af Rådets daglige politiske diskussioner og interne stridigheder.

- NATO bør påtage sig rollen som koordinator

NATO bør tage stilling til problemet om manglende koordination af indsatser blandt både individuelle nationer og internationale organisationer. I den forbindelse kan NATO overveje følgende: For det første, om NATO skal koordinere med andre internationale organisationer, før der iværksættes et partnerskabsprojekt. For det andet, om NATO skal påtage sig at informere om eller koordinere mellem medlemmernes nationale indsatser. Det vil kræve, at medlemmerne i højere grad tillader informationsdeling og overdrager kompetence til NATO. For det tredje bør NATO overveje, hvor alliancen skal fokusere sin kollektive indsats. Bør den kollektive indsats fokuseres der, hvor der ikke er andre aktører? Eller giver det bedst mening at fokusere indsatsen der, hvor NATO har specifik "added value" – altså der, hvor NATO har kompetencer og muligheder, som andre aktører ikke besidder? I sidstnævnte tilfælde ville opbygningen og udviklingen af interoperabilitet blive NATO's primære partnerskabsfokus, da andre aktører i form af både EU, FN og individuelle nationer har kompetencer til f.eks. at udføre fælles videnskabelige projekter.

”NATO’s sovende kæmpe” er en passende betegnelse for partnerskaber: Samtidig med at partnerskabers generelle potentiale anerkendes bredt i NATO og blandt de fleste medlemslande, er der – som det ovenstående viser – en række grundlæggende såvel som specifikke udfordringer knyttet til NATO’s partnerskabspolitik. Omvendt er der meget få opgaver på NATO’s bord og temaer, som alliancen beskæftiger sig med, der ikke på forskellig vis involverer forskellige partnere. Men hvor partnerskaber før i tiden var højt politisk prioriteret som en del af en grundlæggende transformationsproces af europæisk sikkerhed, er partnerskaber i dag en allestedsnærværende aktivitet – uden dog reelt at udgøre et sikkerhedspolitisk hovedtema for NATO eller for centrale allierede. Det er et problem for NATO, fordi gentænkning og reform kræver fast og fortsat opbakning blandt NATO’s medlemmer. Ellers vil NATO ikke kunne udvikle det potentiale og høste de gevinster, der ifølge NATO selv findes i NATO’s samarbejde med andre partnere.¹³¹ En mulighed er, som vi foreslår, at oprette en assisterende generalsekretær med ansvar for at styre og styrke NATO’s partnerskabspolitik. En vurdering af ovenstående udfordringer og anbefalinger kan, med eller uden en ASG-P, hjælpe NATO til at opnå dette og kan bistå et dansk bidrag dertil.

7. Noter

¹ NATO, *Final Report, Workshop 3 – Land: Partnership in the Land Domain: Forging the Future Across All Terrains*, Strategic Military Partners Conference 2016, 3.

² NATO, *Active Engagement, Modern Defence*. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted by the Heads of States and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19.-20. november 2010, 8.

³ Se f.eks. John R. Deni, "NATO's Rebirth: NATO's New Trajectories after the Wales Summit", *Parameters*, 44:3 (2014): 57; Trine Flockhart, *Preparing for NATO's Warsaw Summit. The Challenges of Adapting to Strategic Change*, DIIS Report 2015:16 (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2015), 16-17; Michael Rühle, "NATO and the Ukraine Crisis", *American Foreign Policy Interests*, 37:2 (2015): 81.

⁴ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 09. juni 2016 (12.06.2017): http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

⁵ Se f.eks. Aylin Matlé og Alessandro Scheffer, *After the Wales Summit: An Assessment of NATO's Strategic Agenda*, Facts & Findings No. 162, november 2014 (19.08.2016): http://www.kas.de/wf/doc/kas_39528-544-2-30.pdf?141112155636; Aylin Matlé og Alessandro Scheffer, *From Wales to Warsaw: A New Normal for NATO?* Facts & Findings No. 187, oktober 2015; Flockhart, *Preparing for NATO's Warsaw Summit*.

⁶ Se f.eks. Karsten Friis (red.), *NATO and Collective Defence in the 21st Century: An Assessment of the Warsaw Summit* (New York: Routledge, 2017); Deni, "NATO's Rebirth"; Karl-Heinz Kamp, "From Wales to Warsaw: NATO's Future beyond the Ukraine Crisis", *American Foreign Policy Interests* 36:6 (2014); Rühle, "NATO and the Ukraine Crisis"; Henrik Ø. Breitenbauch et al., *Orden og afskrækkelse. Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim* (København: Center for Militære Studier, 2017).

⁷ Særlig tak til vores kollega major og militæranalytiker Mark Winther for at bidrage gennem hele processen.

⁸ Kort genereret via <https://mapchart.net/>

⁹ Håkan Edström, Janne Haaland Matlary og Magnus Petersson, "Utility for NATO – Utility of NATO?", i Håkan Edström, Janne Haaland Matlary og Magnus Petersson (red.), *NATO: The Power of Partnerships* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011), 12.

¹⁰ Kamp, "From Wales to Warsaw", 364. På Wales-topmødet blev det understreget, at NATO havde lanceret initiativer designet til at øge Ukraines egen evne til at varetage egen sikkerhed. NATO, *Wales Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 05. september 2014, §29.

¹¹ Trine Flockhart, "Introduction. Changing Partnerships in a Changing World", i Trine Flockhart (red.), *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*, DIIS Report 2014:01 (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2014), 26 identificerer ligeledes en udvikling i fire "streams". Gülnur Aybet peger også på fire stadier i udviklingen af partnerskabspolitikken i Mellemøsten og Nordafrika, se Gülnur Aybet, "The Four Stages of NATO's Partnership Frameworks: Rethinking Regional Partnerships with the Middle East and North Africa", i Riccardo Alcarlo og Sonia Lucarelli (red.), *Dynamic Change. Rethinking NATO's Capabilities, Operations and Partnerships* (Bologna: NATO Allied Command Transformation, Instituti Affari Internazionali og University of Bologna, 2012), 100-121.

- ¹² Stephan Frühling og Benjamin Schreer, "Creating the Next Generation of NATO Partnerships", *The RUSI Journal* 155:1 (2010): 52.
- ¹³ Flockhart, "Changing Partnerships", 24.
- ¹⁴ Lord Robertson, "Foreword" i Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era* (New York: Colombia University Press, 2002), xvii; Aybet, "Partnership Frameworks", 102; Rebecca R. Moore, *NATO's Partners in Afghanistan: Impact and Purpose*, UNISCI Discussion Papers, no. 22, januar 2010, 94; Asmus, *Opening NATO's Door*, 290.
- ¹⁵ Aybet, "Partnership Frameworks", 103.
- ¹⁶ Statens Offentliga Utredningar, *Säkerhet i ny tid*. Betänkande av Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten (Stockholm 2016), 118.
- ¹⁷ Jose Luis Arnaut, *NATO and Contact Countries*, NATO Parliamentry Assembly Committee Report 220 PCNP 10 E Rev. 1, 2010 (19.09.2016): <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2077>
- ¹⁸ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49276.htm (27.07.2016).
- ¹⁹ Jeremy M. Sharp og Christopher M. Blanchard, *Post-War Iraq: Foreign Contributions to Training, Peacekeeping, and Reconstruction*, U.S. Congressional Research Service, RL32105, 25. september 2007, 6 (10.08.2016): <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL32105.pdf>
- ²⁰ Jaap de Hoop Scheffer, "Global NATO: Overdue or Overstretch?", speech at the SDA Conference, Brussels, 6. november 2006; Lord Robertson, "NATO: A Vision for 2012", speech at the NATO/GFMUS Conference, Brussels, 03. oktober 2002.
- ²¹ NATO, *Prague Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague, Czech Republic, 21. november 2002, §10; NATO, *Istanbul Summit Communiqué*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 28 juni 2004, §36-38.
- ²² NATO, "Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB)", 07. juni 2004 (08.08.2016): http://www.nato.int/cps/en/SID-3CE1CF96-E601977E/natolive/official_texts_21014.htm?selectedLocale=en; http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49290.htm (08.08.2016).
- ²³ Se f.eks. NATO, "Opening Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, at the meeting of the Euro-Atlantic Partnership Council at the level of Ministers of Foreign Affairs", 15. maj 2002 (28.07.2016): http://nato.int/cps/en/natohq/opinions_19803.htm?selectedLocale=en
- ²⁴ Philipp Fluri, "Introduction", i John Colston og Philipp Fluri (red.), *Defence Co-operation Between NATO and Its Partners: Visions of the Future* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007), 11.
- ²⁵ NATO, *Active Engagement*, 26.
- ²⁶ NATO, *Active Engagement*, 27; Statens Offentliga Utredningar, *Säkerhet i ny tid*, 119-120.
- ²⁷ Anders Fogh Rasmussen, "NATO in the 21st Century: Towards Global Connectivity," speech at the Munich Security Conference, 07. februar 2010 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61395.htm

²⁸ NATO, *Wales Summit Declaration*, §1.

²⁹ "NATO alliance goes back to the future", *Financial Times*, 1. september 2014 (20.12.2016): <http://www.ft.com/cms/s/0/5cd793c0-31c9-11e4-b377-00144feabdc0.html#axzz4H6gyLOvc>

³⁰ Se f.eks. Paul Taylor, "Ukraine crisis sends NATO "back to basics"", *Reuters*, 14. august 2014; Brian Whitmore, "News Analysis: NATO Upgrades by Going Back to Basics", *Radio Free Europe*, 05. september 2014; Sarah M. Llana, "What role for NATO? Ukraine crisis may push it back to basics", *The Christian Science Monitor*, 26. marts 2014; NATO, "Remarks by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the Atlantic Council of the United States Conference "Toward a Europe whole and free,"" 30. april 2014; Alexander Vershbow, "Wales Summit: the rollout of NATO 4.0", remarks at the NATO Future Leaders Summit, 05. September 2014; Thomas Lauritzen og Jacob Svendsen, "Den store konfrontation mellem øst og vest er tilbage", *Politiken*, 08. juli 2016; Charlotte Aagaard, "NATO har fundet sin nye mission", *Information*, 29. marts 2014.

³¹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm (12.08.2016); NATO, "Joint press conference with Military Committee Chairman General Knud Bartels, SACEUR General Breedlove and SACT General Paloméros", 21. maj 2015 (22.08.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119868.htm; Jens Stoltenberg, "Projecting Stability: Charting NATO's Future", speech to the Atlantic Council, 06. april 2016.

³² Sorin Ducaru, "NATO and the Fight Against Terrorism", remarks to the United Nations Counter Terrorism Committee, 06. november 2014 (12.08.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_114693.htm; NATO, *Wales Summit Declaration*, §79.

³³ NATO, *Wales Summit Declaration*, særligt §73, 79, 80-86, 88.

³⁴ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §6.

³⁵ Ibid, §4-6 ; Alexander Vershbow, "A Strong NATO for a New Strategic Reality", keynote address at the Foundation Institute for Strategic Studies, Krakow (Annual Conference: "NATO as an Active Guardian – Expectations Before the Warsaw NATO Summit"), 04. marts 2016; Alexander Vershbow, "NATO in Transatlantic Security Policy", keynote address at the 3rd Annual Helsinki Summer Session Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 01. september 2016.

³⁶ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §5.

³⁷ Se f.eks. Petr Pavl, "The Road to Warsaw and Beyond", speech to the NATO Parliamentary Assembly Defence and Security Committee, 11. oktober 2015 (22.08.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_123879.htm?selectedLocale=en; NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §5.

³⁸ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §9-11.

³⁹ Ibid., §6; Robin Emmott, "Insight – Upstaged NATO searches for '360 degree' response to Russia", *Reuters*, 21. oktober 2015 (21.09.2016): <http://uk.reuters.com/article/uk-nato-strategy-insight-idUKKCN0SF12R20151021>

⁴⁰ Alexander Vershbow, "Reshaping Transatlantic Defense and Security for a post-Crimean world", panel remarks at the Wroclaw Global Forum, 06. juni 2014 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_110902.htm

⁴¹ Alexandra de Hoop Scheffer, Martin Quencez og Martin Michelot, "The Five Most Contentious Issues on the Road to Warsaw", GMF Policy Brief, december 2015, 6; Matlé og Scheffer, *After the Wales Summit*; Hans Binnendijk, Daniels S. Hamilton og Charles L. Barry, *Alliance Revitalized: NATO for a New Era*, The Washington NATO Project, april 2016, ix; Michal Baranowski & Bruno Lété, *NATO in a World of Disorder: Making the Alliance Ready of Warsaw*, GMF Paper Series, marts 2016, 5; Trine Flockhart, *An Agenda for NATO's 2016 Warsaw Summit. Back to Basics or Just Backwards?*, DIIS Policy Brief, august 2015.

⁴² Jesper Kongstad og Heidi Plougsgaard, "Brexit kaster lange skygger over Nato-topmøde: Vigtigste budskab er nu vestligt sammenhold", *Jyllands-Posten*, 07. juli 2016.

⁴³ Flockhart, *Preparing for NATO's Warsaw Summit*, 8; Vershbow, "NATO in Transatlantic Security Policy".

⁴⁴ Kamp, "From Wales to Warsaw", 365; Weitz, "NATO's Partnership Policy"; NATO, *The Secretary General's Annual Report, 2016* (2017), 6 (14.03.2017):
http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_SG_AnnualReport_2016_en.pdf

⁴⁵ Jens Stoltenberg, "The Three Ages of NATO: An Evolving Alliance", speech at the Harvard Kennedy School, 23. september 2016 (13.06.2017): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135317.htm

⁴⁶ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §84.

⁴⁷ Se f.eks. note 33, 48, 70, 106, 110.

⁴⁸ NATO, "Joint press point following the 172nd NATO Chiefs of Defence meeting", 22. januar 2015 (22.08.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116738.htm?selectedLocale=en; NATO, "SACT Remarks to DEFMIN", Brussels, 10. februar 2016, 3 (29.08.2016):
http://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/160210_defmin.pdf

⁴⁹ NATO, "Joint press conference with Military Committee Chairman, SACEUR and SACT", 21. maj 2015.

⁵⁰ NATO, "Opening remarks by Supreme Allied Commander Transformation, General Denis Mercier at the joint press point following the 174th Military Committee in Chiefs of Defence", 21. januar 2016 (13.06.2017):
http://www.hq.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127354.htm?selectedLocale=en

⁵¹ NATO, "SACT's Remarks to NDC Graduation Ceremony", Rome, 05. februar 2016, 15.

⁵² Ibid.

⁵³ NATO, "Opening remarks by SACT".

⁵⁴ NATO, "SACT's Remarks to NDC Graduation Ceremony", 13.

⁵⁵ NATO, "Press conference by NATO Secretary Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Defence Ministers", 24. juni 2015 (12.06.2017):
http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120967.htm?selectedLocale=en

⁵⁶ NATO, "Towards Warsaw and Beyond. A Vision for NATO Transformation", SACT's Intervention at the German Council on Foreign Relations, Berlin, 24. februar 2016, 6.

⁵⁷ NATO, *Framework for Future Alliance Operations*, Supreme Allied Commander Transformation, Supreme Allied Commander Europe, august 2015, 6, 15, 17-18.

⁵⁸ Ibid., 5.

⁵⁹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_98527.htm (21.09.2016).

⁶⁰ NATO, *Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*, 20. maj 2012, §6-7, 9-11; Miroslav Mizera og Pavel Macko, *NATO Forces 2020: Role of Connected Forces Initiative*, CENAA Policy Papers No. 8, 2013, 1.

⁶¹ NATO, "Speaking Notes from DCOS MP (Coordination and Implementation), i NATO, "SACT's Remarks to All Hands", Norfolk, 07. december 2015, 31.

⁶² Ibid.

⁶³ Interviews med embedsmænd, 15. november 2016, NATO HQ.

⁶⁴ NATO, "SACT's Remarks to Alliance Revitalized Session 3", Washington D.C., 15 december 2015.

⁶⁵ Pavel, "The Road to Warsaw and Beyond".

⁶⁶ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132726.htm (08.09.2016).

⁶⁷ NATO, "Speaking notes from DCOS SPP (Strategy and Engagement)" i NATO, "SACT's Remarks to All Hands, 28; SACT's Remarks to Columbia University," Norfolk 6. april 2016 (13.06.2017): http://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/160406_columbia.pdf; "Towards Warsaw and Beyond", 11.

⁶⁸ NATO, "Speaking Notes from DCOS MP", 30; http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132726.htm (08.09.2016).

⁶⁹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132726.htm (08.09.2016); NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §100.

⁷⁰ NATO, "Opening Remarks by the Chairman of the Military Committee, General Petr Pavel, at the 175th meeting of the Military Committee in Chiefs of Defence Session", 18. maj 2016, (13.06.2017): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_130856.htm?selectedLocale=en; NATO, "Joint Press Conference with Chairman of the Military Committee General Petr Pavel, Supreme Allied Commander Europe General Curtis M. Scaparrotti and Supreme Allied Commander Transformation General Denis Mercier," 18. maj 2016 (08.09.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_131048.htm?selectedLocale=en

⁷¹ Interviews med embedsmænd, 15. november 2016, NATO HQ.

⁷² NATO, "SACT's Remarks to MCCA Partnership Session", 18. maj 2016, 2.

⁷³ Ibid., 2-3. Kursiv i original.

⁷⁴ NATO, "Speaking notes from DCOS SPP (Strategy and Engagement)", 28.

⁷⁵ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §101.

⁷⁶ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132726.htm (08.09.2016); Statens Offentliga Utredningar, *Säkerhet i ny tid*, 120.

- ⁷⁷ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132726.htm (08.09.2016); NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §101.
- ⁷⁸ Inquiry on Sweden's International Defence Cooperation [ISIDC], *International Defence Cooperation. Efficiency, Solidarity, Sovereignty*, Fö 2013:B, Stockholm, 2014, 45.
- ⁷⁹ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §101.
- ⁸⁰ Ministry for Foreign Affairs of Finland, *The Effects of Finland's Possible NATO Membership. An Assessment*, april 2016, 20.
- ⁸¹ Interviews med NATO embedsmænd, 15. november 2016, NATO HQ.
- ⁸² NATO, "Speaking notes from DCOS SPP (Strategy and Engagement)", 27.
- ⁸³ NATO, "SACT's Remarks to MCCS Partnership Session".
- ⁸⁴ NATO, "Speaking notes from DCOS SPP (Strategy and Engagement)", 26.
- ⁸⁵ Binnendijk et. al, *Alliance Revitalized*, 32.
- ⁸⁶ NATO, "Joint press conference with Military Committee Chairman, SACEUR and SACT", 21. maj 2015.
- ⁸⁷ NATO, "Questions and answers, 174th Military Committee in Chiefs of Defence Session", 21. januar 2016 (13.06.2017): http://www.hq.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127395.htm?selectedLocale=en; http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49285.htm (13.06.2017).
- ⁸⁸ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §37g.
- ⁸⁹ <http://www.sfn.nato.int/activities/current-and-future/exercises/baltops-16.aspx> (08.09.2016); NATO, "Key NATO & Allied Exercises fact sheet", juli 2016 (13.06.2017): http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_1607-factsheet_exercises_en.pdf
- ⁹⁰ Interviews med NATO embedsmænd, 15. november 2016, NATO HQ.
- ⁹¹ Se f.eks. Vershbow, "A Strong NATO for a New Strategic Reality"; Vershbow, "Wales Summit: The rollout of NATO 4.0", Stoltenberg, "Projecting Stability: Charting NATO's Future"; NATO, "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and Government on Projecting Stability", 09. juli 2016 (13.06.2017): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_133797.htm?selectedLocale=en
- ⁹² NATO, "Joint press conference with Chairman of the Military Committee, SACEUR and SACT", 18. maj 2016.
- ⁹³ Vershbow, "A Strong NATO for a New Strategic Reality".
- ⁹⁴ Heinz, "From Wales to Warsaw", 365.
- ⁹⁵ NATO, "Speaking Notes from DCOS MP (Coordination and Implementation)", 30; "Speaking notes from DCOS SPP (Strategy and Engagement)", 27.
- ⁹⁶ Alexander Vershbow, "Strengthening NATO-Gulf cooperation", intervention at the Abu Dhabi Strategic Debate, 19. oktober 2014 (13.06.2017): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_113987.htm

⁹⁷ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132756.htm (08.09.2016).

⁹⁸ NATO, *The Secretary General's Annual Report, 2014* (2015) (12.06.2017):
http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm

⁹⁹ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §95.

¹⁰⁰ NATO, *NATO Summit Guide*, Warsaw, 08.-09. juli 2016, 223 (26.01.2017):
http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160715_1607-Warsaw-Summit-Guide_2016_ENG.pdf

¹⁰¹ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §82; Lindley-French, *NATO*, 119.

¹⁰² NATO, "Doorstep Statement by NATO General Secretary Jens Stoltenberg at the start of the NATO Foreign Ministers meeting in Antalya", Turkey, 13. maj 2015 (20.12.2016):
http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119426.htm; NATO, "Remarks" by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the NATO Defense College conference "NATO cooperation with Partners in the Mediterranean and the Middle East", 14. oktober 2016 (17.10.2016):
http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135889.htm

¹⁰³ Vershbow, "Strengthening NATO-Gulf cooperation"; Stoltenberg, "Projecting Stability: Charting NATO's Future"; NATO, "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council".

¹⁰⁴ "NATO steps up efforts to project stability and strengthen partners", *nato.int*, 09. juli 2016 (13.06.2017):
http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_133804.htm; "NATO and Tunisia ready to strengthen their cooperation on tackling common security challenges", *nato.int*, 09. september 2015 (20.12.2016):
http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_122431.htm; NATO Parliamentary Assembly, "Egypt Seeks Strengthened Partnerships and Increased International Cooperation in Fight against Daesh", *nato-pa.int*, 08. april 2016 (13.06.2017): <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=4143>; NATO, "Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the Atlantic Club of Bulgaria Conference on the Black Sea Security", Sofia, 22. april 2016 (20.12.2016):
http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_130340.htm

¹⁰⁵ Se f.eks. NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §104; NATO, *The Secretary General's Annual Report, 2015* (2016), 63 (14.03.2017):
http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160128_SG_AnnualReport_2015_en.pdf; NATO, "SACT's Remarks to All Hands", 6.

¹⁰⁶ NATO, "Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the NATO Defense College".

¹⁰⁷ NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, §102; NATO, *Annual Report 2016*, 62.

¹⁰⁸ Helle Malmvig, *A New Role for NATO in the Middle East? Assessing Possibilities and Barriers for an Enhanced Mediterranean Dialogue*, DIIS Report 2005:8 (København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2005), 28.

¹⁰⁹ <http://nato.int/cps/en/natohq/51288.htm> (18.09.2016).

¹¹⁰ NATO, *Active Engagement*, 21-22; Alexander Vershbow, "Looking towards the Wales Summit", speech at the NATO Defense College in Rome, 13. juni 2014 (20.12.2016):
http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_111056.htm

- ¹¹¹ "Foreign Minister Soini to the NATO Summit in Warsaw", *finland.dk*, 07. juni 2016 (21.03.2017): <http://www.finland.dk/public/default.aspx?contentid=348789&nodeid=35926&contentlan=11&culture=da-DK>; NATO, *Annual Report 2016*, 64.
- ¹¹² Anna Wieslander, "'Extended Cooperative Security' in the Baltic Sea Region", *The Polish Quarterly of International Affairs*, 25:1 (2016): 143; Aybet, "Partnership Frameworks", 135.
- ¹¹³ Rebecca R. Moore, "Partnership Goes Global: The Role of Nonmember, Non-European Union States in the Evolution of NATO", i Gülnur Aybet og Rebecca R. Moore (red.), *NATO in Search of a Vision* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010), 226.
- ¹¹⁴ NATO, *Final Report, Workshop 3 – Land*, 3.
- ¹¹⁵ Weitz, "NATO's Partnership Policy".
- ¹¹⁶ ISDC, *International Defence Cooperation*, 44; Rasa Jukneviene, *NATO's Partners Across the Globe*. Report 174 PCNP 15 E bis, NATO Parliamentary Assembly, Political Committee, oktober 2015, 10.
- ¹¹⁷ "Sweden to join NATO Response Force and exercise Steadfast Jazz", *nato.int*, 14. oktober 2013.
- ¹¹⁸ Statens Offentliga Utredningar, *Säkerhet i ny tid*, 123; Regeringskansliet, *Lag (2016:647) om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet* (26.09.2016): <http://rkrattsbaser.gov.se/sfsr?bet=1994:588>
- ¹¹⁹ Juha Pyykönen, *Nordic Partners of NATO. How Similar are Finland and Sweden within NATO Cooperation?* FIIA Report 48 (Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2016), 115.
- ¹²⁰ Ordlyden af artikel 4: "Deltagerne vil rådføre sig med hverandre, når som helst nogen af dem mener, at nogen af deltagerens territoriale integritet, politiske uafhængighed eller sikkerhed er truet." http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=da (07.04.2017); NATO, *Annual Report 2016*, 35.
- ¹²¹ Se Binnendijk et. al, *Alliance Revitalized*, 2 for argumentet om at NATO skal udforske sammenhængen mellem disse tre kerneopgaver. Se Flockhart, *Preparing for NATO's Warsaw Summit*, 11 for argumentet om, at NATO bør anerkende den fortsatte relevans af alle tre kerneopgaver.
- ¹²² NATO, *Annual Report 2016*, 66.
- ¹²³ Matlé & Scheffer, *From Wales to Warsaw*, 6; Wieslander, "Extended Cooperative Security", 137; Flockhart, "Changing Partnerships", 24-26; interviews med NATO embedsmænd, 15. november 2016, NATO HQ.
- ¹²⁴ Rasa Jukneviene, *Implementation of Wales and Prospect for Warsaw: Political Aspects*. Draft General Report, 046 PC 16 E, NATO Parliamentary Assembly, Political Committee, april 2016, 6.
- ¹²⁵ Tom Körkemeier og Shadia Nasralla, "Turkey blocks some cooperation with NATO partners as EU row escalates", *Reuters*, 15. marts 2017.
- ¹²⁶ "Speaking Notes from DCOS MP (Coordination and Implementation)", 32; interviews med NATO embedsmænd, 15. november 2016, NATO HQ.
- ¹²⁷ http://www.nato.int/cps/en/natohq/who_is_who_51639.htm (18.04.2017).
- ¹²⁸ Baranowski & Lété, *NATO in a World*, 2, 12.

¹²⁹ NATO, *Annual Report 2016*, 65.

¹³⁰ *Ibid.*, 66.

¹³¹ NATO, *Final Report, Workshop 3 – Land*, 3.

8. Litteraturliste

“Foreign Minister Soini to the NATO Summit in Warsaw.” *finland.dk*, 07. juni, 2016 (12.06.2017): <http://www.finland.dk/public/default.aspx?contentid=348789&nodeid=35926&contentlan=11&culture=da-DK>

“Islamic State conflict: Nato surveillance planes to help US-led coalition.” *BBC News*, 09. juli, 2016 (20.12.2016): <http://www.bbc.com/news/world-europe-36755639>

“NATO alliance goes back to the future.” *Financial Times*, 1. september, 2014 (20.12.2016): <http://www.ft.com/cms/s/0/5cd793c0-31c9-11e4-b377-00144feabdc0.html#axzz4H6gyLOvc>

“NATO and Tunisia ready to strengthen their cooperation on tackling common security challenges.” *nato.int*, 09. september, 2015 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_122431.htm

“NATO steps up efforts to project stability and strengthen partners.” *nato.int*, 09. juli, 2016 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_133804.htm

“Sweden to join NATO Response Force and exercise Steadfast Jazz.” *nato.int*, 14. oktober, 2013 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_104086.htm

Aagaard, Charlotte. “NATO har fundet sin nye mission.” *Information*, 29. marts, 2014.

Arnaut, Jose L. *NATO and Contact Countries*. NATO Parliamentary Assembly Committee Report 220 PCNP 10 E Rev. 1, 2010 (19.09.2016): <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2077>

Asmus, Ronald D. *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*. New York: Columbia University Press, 2002.

Asmus, Ronald D. “Rethinking NATO Partnerships.” *NATO Review* 1, 2008 (20.12.2016): <http://www.nato.int/docu/Review/2008/03/ART4/EN/index.htm>

Aybet, Gülnur. “The Four Stages of NATO's Partnership Frameworks: Rethinking Regional Partnerships with the Middle East and North Africa.” I *Dynamic Change. Rethinking NATO's Capabilities, Operations and Partnerships*, redigeret af Riccardo Alcarlo og Sonia Lucarelli, 100-121. Bologna: NATO Allied Command Transformation, Instituti Affari Internazionali og University of Bologna, 2012.

Baranowski, Michal og Bruno L  t  . *NATO in a World of Disorder: Making the Alliance Ready for Warsaw*. Advisory Panel on the NATO Summit 2016, GMF Paper Series, marts 2016.

Binnendijk, Hans, Daniels S. Hamilton og Charles L. Barry. *Alliance Revitalized: NATO for a New Era*. The Washington NATO Project, april 2016.

de Hoop Scheffer, Jaap. “Global NATO: Overdue or Overstretch?,” speech at the SDA Conference, Brussels, 6. november, 2006 (20.12.2016): <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s061106a.htm>

Deni, John R. “NATO's Rebirth: NATO's New Trajectories after the Wales Summit.” *Parameters* 44:3 (2014): 57-65.

Ducaru, Sorin. "NATO and the Fight Against Terrorism," remarks to the United Nations Counter Terrorism Committee, 06. november, 2014 (12.08.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_114693.htm

Edström, Håkan, Janne Haaland Matlary og Magnus Petersson. "Utility for NATO – Utility of NATO?" I *NATO: The Power of Partnerships*, redigeret af Håkan Edström, Janne Haaland Matlary, Magnus Petersson, 1-17. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011.

Emmott, Robin. "Insight – Upstaged NATO searches for '360 degree' response to Russia." *Reuters*, 21. oktober, 2015 (21.09.2016): <http://uk.reuters.com/article/uk-nato-strategy-insight-idUKKCN0SF12R20151021>

Flockhart, Trine. *An Agenda for NATO's 2016 Warsaw Summit. Back to Basics or Just Backwards?* DIIS Policy Brief, august 2015.

Flockhart, Trine. "Introduction. Changing Partnerships in a Changing World." I *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*, DIIS Report 2014:01, redigeret af Trine Flockhart, 17-34. København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2014.

Flockhart, Trine. *Preparing for NATO's Warsaw Summit. The Challenges of Adapting to Strategic Change*, DIIS Report 2015:16. København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2015.

Fluri, Philipp. "Introduction." I *Defence Co-operation Between NATO and Its Partners: Visions of the Future*, redigeret af John Colston og Philipp Fluri, 9-11. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007.

Friis, Karsten (red.) *NATO and Collective Defence in the 21st Century: An Assessment of the Warsaw Summi*. New York: Routledge, 2017.

Frühling, Stephan og Benjamin Schreer. "Creating the Next Generation of NATO Partnerships." *The RUSI Journal* 155:1 (2010): 52-57.

Inquiry on Sweden's International Defence Cooperation. *International Defence Cooperation. Efficiency, Solidarity, Sovereignty*, Fö 2013:B. Stockholm, 2014.

Juknevičienė, Rasa. *Implementation of Wales and Prospect for Warsaw: Political Aspects*. Draft General Report, 046 PC 16 E, NATO Parliamentary Assembly, Political Committee, april 2016.

Juknevičienė, Rasa. *NATO's Partners Across the Globe*. Report 174 PCNP 15 E bis, NATO Parliamentary Assembly, Political Committee, oktober 2015.

Kamp, Karl-Heinz. "From Wales to Warsaw: NATO's Future beyond the Ukraine Crisis." *American Foreign Policy Interest* 36:6 (2014): 361-365.

Kongstad, Jesper og Heidi Plougsgaard. "Brexit kaster lange skygger over Nato-topmøde: Vigtigste budskab er nu vestligt sammenhold." *Jyllands-Posten*, 07. Juli, 2016.

Körkemeier, Tom og Shadia Nasralla. "Turkey blocks some cooperation with NATO partners as EU row escalates." *Reuters*, 15. marts, 2017 (27.04.2017): <http://www.reuters.com/article/us-turkey-referendum-nato-idUSKBN16M2OR>

Lauritzen, Thomas og Jacob Svendsen. "Den store konfrontation mellem øst og vest er tilbage." *Politiken*, 08. juli, 2016.

Lindley-French, Julian. *The North Atlantic Treaty Organization: The Enduring Alliance*, 2.nd edition. New York: Routledge, 2015.

Llana, Sarah M. "What role for NATO? Ukraine crisis may push it back to basics." *The Christian Science Monitor*, 26. marts, 2014.

Malmvig, Helle. *A New Role for NATO in the Middle East? Assessing Possibilities and Barriers for an Enhanced Mediterranean Dialogue*, DIIS Report 2005:8. København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2005.

Matlé, Aylin og Alessandro Scheffer. *After the Wales Summit: An Assessment of NATO's Strategic Agenda*. Facts & Findings No. 162, november 2014 (19.08.2016): http://www.kas.de/wf/doc/kas_39528-544-2-30.pdf?141112155636

Matlé, Aylin og Alessandro Scheffer. *From Wales to Warsaw: A New Normal for NATO?* Facts & Findings No. 187, oktober 2015 (20.12.2016): <http://www.kas.de/wf/en/33.42717/>

Ministry for Foreign Affairs of Finland. *The Effects of Finland's Possible NATO Membership. An Assessment*, april 2016 (20.12.2016): <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=345685>

Mizera, Miroslav og Pavel Macko. *NATO Forces 2020: Role of Connected Forces Initiative*. CENAA Policy Papers No. 8, 2013 (20.12.2016): <http://cenaa.org/wp-content/uploads/2014/05/Miroslav-Mizera-Pavel-Macko-PP-No.-8-2013-Vol.-2.pdf>

Moore, Rebecca R. "Partnership Goes Global: The Role of Nonmember, Non-European Union States in the Evolution of NATO." I *NATO in Search of a Vision*, redigeret af Gülnur Aybet og Rebecca R. Moore, 219-242. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010.

Moore, Rebecca R. *NATO's Partners in Afghanistan: Impact and Purpose*, UNISCI Discussion Papers, no. 22, januar 2010 (20.12.2016): <http://www.redalyc.org/html/767/76712438007/>

NATO. "Closing press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Foreign Ministers in Antalya, Turkey," 14. maj, 2015 (22.08.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119432.htm

NATO. "Doorstep Statement by NATO General Secretary Jens Stoltenberg at the start of the NATO Foreign Ministers meeting in Antalya, Turkey," 13. maj, 2015 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119426.htm

NATO. "International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures," 15. januar, 2014. (20.12.2016): http://www.nato.int/isaf/placemats_archive/2014-01-15-ISAF-Placemat.pdf

NATO. "Joint press conference with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of Croatia, Kolinda Grabar-Kitarović," 29. april, 2015 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119074.htm

NATO. "Joint press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and President Margvelashvili of Georgia," 11. maj, 2015 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119283.htm

NATO. "Joint press conference with Chairman of the Military Committee General Petr Pavel, Supreme Allied Commander Europe General Curtis M. Scaparotti and Supreme Allied Commander Transformation General Denis Mercier," 18. maj, 2016. (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_131048.htm?selectedLocale=en

NATO. "Joint press conference with Military Committee Chairman General Knud Bartels, SACEUR General Breedlove and SACT General Paloméros," 21. maj, 2015 (22.08.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_119868.htm

NATO. "Joint press point following the 172nd NATO Chiefs of Defence meeting," 22. januar, 2015 (22.08.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116738.htm?selectedLocale=en

NATO. "Key NATO & Allied Exercises fact sheet," juli 2016 (20.12.2016): http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_1607-factsheet_exercises_en.pdf

NATO. "NATO Enlargement & Open Door." Factsheet, juli 2016 (11.08.2016): http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-enlargement-eng.pdf

NATO. "Opening remarks by Supreme Allied Commander Transformation, General Denis Mercier at the joint press point following the 174th Military Committee in Chiefs of Defence," 21. januar, 2016 (20.12.2016): http://www.hq.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127354.htm?selectedLocale=en

NATO. "Opening remarks by the Chairman of the Military Committee, General Petr Pavel, at the 175th meeting of the Military Committee in Chiefs of Defence Session," 18. maj, 2016 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_130856.htm?selectedLocale=en

NATO. "Opening Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, at the meeting of the Euro-Atlantic Partnership Council at the level of Ministers of Foreign Affairs," 15. maj, 2002 (28.07.2016): http://nato.int/cps/en/natohq/opinions_19803.htm?selectedLocale=en

NATO. "Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB)," 07. juni, 2004 (08.08.2016): http://www.nato.int/cps/en/SID-3CE1CF96-E601977E/natolive/official_texts_21014.htm?selectedLocale=en

NATO. "Political-Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations." (08.08.2016): http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-PMF.pdf

NATO. "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and Government on Projecting Stability," 09. juli, 2016 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_133797.htm?selectedLocale=en

NATO. "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Defence Ministers," 24. juni, 2015 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120967.htm?selectedLocale=en

NATO. "Questions and answers, 174th Military Committee in Chiefs of Defence Session," 21. januar, 2016 (20.12.2016): http://www.hq.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127395.htm?selectedLocale=en

NATO. "Remarks by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the Atlantic Council of the United States Conference "Toward a Europe whole and free"," 30. april, 2014 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_109419.htm?selectedLocale=en

NATO. "Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the NATO Defense College conference "NATO cooperation with Partners in the Mediterranean and the Middle East"," 14. oktober, 2016 (17.10.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135889.htm

NATO. "SACT's Remarks to All Hands," 07. december, 2015 (20.12.2016): https://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/151207_allhands.pdf

NATO. "SACT's Remarks to Columbia University," 6. april, 2016 (20.12.2016): http://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/160406_columbia.pdf

NATO. "SACT's Remarks to MCCS Partnership Session," 18. maj, 2016 (20.12.2016): https://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/160518_mccs_partnership.pdf

NATO. "SACT's Remarks to NDC Graduation Ceremony," 05. februar, 2016 (20.12.2016): https://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/160205_ndc-graduation.pdf

NATO. "SACT Remarks to DEFMIN," 10. februar, 2016 (29.08.2016): http://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/160210_defmin.pdf

NATO. "SACT's Remarks to Alliance Revitalized Session 3," 15. december, 2015 (20.12.2016): https://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/151215_alliance_rev.pdf

NATO. "Secretary General highlights NATO's long-term adaption to new security challenges," 12. oktober, 2015 (07.09.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_123764.htm

NATO. "Speaking Notes from DCOS MP (Coordination and Implementation)," i "SACT's Remarks to All Hands," 29-33, Norfolk, 07. december, 2015 (20.12.2016): https://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/151207_allhands.pdf

NATO. "Speaking Notes from DCOS SPP (Strategy and Engagement)," i "SACT's Remarks to All Hands," 26-29, Norfolk, 07. december, 2015 (20.12.2016): https://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/151207_allhands.pdf

NATO. "Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the Atlantic Club of Bulgaria Conference on the Black Sea Security," Sofia, 22. april, 2016 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_130340.htm

NATO. "Towards Warsaw and Beyond. A Vision for NATO Transformation," SACT's Intervention at the German Council on Foreign Relations, Berlin, 24. februar, 2016 (20.12.2016): https://www.act.nato.int/images/stories/media/speeches/160224_germancouncil.pdf

NATO. *Active Engagement, Modern Defence*. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted by the Heads of States and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19.-20. november, 2010 (13.06.2017): http://www.nato.int/cps/nl/natohq/topics_82705.htm

NATO. *Final Report, Workshop 3 – Land: Partnership in the Land Domain: Forging the Future Across All Terrains*. Strategic Military Partners Conference, Izmir, 13.-14. januar, 2016 (13.06.2017): <http://www.act.nato.int/smpc>

NATO. *Framework for Future Alliance Operations*. Supreme Allied Commander Transformation, Supreme Allied Commander Europe, august 2015 (13.06.2017): <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/ffao-2015.pdf>

NATO. *Istanbul Summit Communiqué*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 28. juni, 2004 (13.06.2017): http://www.nato.int/cps/da/natohq/official_texts_21023.htm

NATO. *NATO Summit Guide*, Warsaw, 08.-09. juli, 2016 (26.01.2017): http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160715_1607-Warsaw-Summit-Guide_2016_ENG.pdf

NATO. *Prague Summit Declaration*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague, Czech Republic, 21. november, 2002 (16.06.2017): http://www.nato.int/cps/po/natohq/official_texts_19552.htm?

NATO. *Strategic Foresight Analysis 2015 Interim Update to the SFA 2013 Report*. Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, 2015 (13.06.2017): <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/160121sfa.pdf>

NATO. *Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*. 20. maj, 2012 (13.06.2017): http://www.nato.int/cps/in/natohq/official_texts_87594.htm?mode=pressrelease

NATO. *The Secretary General's Annual Report, 2014*. 2015 (12.06.2017): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm

NATO. *The Secretary General's Annual Report, 2015*. 2016 (12.06.2017): http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160128_SG_AnnualReport_2015_en.pdf

NATO. *The Secretary General's Annual Report, 2016*. 2017 (12.06.2017): http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_SG_AnnualReport_2016_en.pdf

NATO. *Wales Summit Declaration*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 05. september, 2014 (12.06.2017): http://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm

NATO. *Warsaw Summit Communiqué*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 09. juni, 2016 (12.06.2017): http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

NATO Parliamentary Assembly. "Egypt Seeks Strengthened Partnerships and Increased International Cooperation in Fight against Daesh." *nato-pa.int*, 08. april, 2016 (13.06.2017): <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=4143>

Osgood, Robert E. "NATO: Problems of Security and Collaboration." *The American Political Science Review* 54:1 (1960): 106-129.

Pavel, Petr. "The Road to Warsaw and Beyond," speech to the NATO Parliamentary Assembly Defence and Security Committee, 11. oktober, 2015 (22.08.2016):

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_123879.htm?selectedLocale=en

Pyykönen, Juha. *Nordic Partners of NATO. How Similar are Finland and Sweden Within NATO Cooperation?* Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2016.

Rasmussen, Anders Fogh. "NATO in the 21st Century: Towards Global Connectivity," speech at the Munich Security Conference, 07. februar, 2010 (20.12.2016):

http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61395.htm

Regeringskansliet. *Lag (2016:647) om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet* (26.09.2016): <http://rkrattsbaser.gov.se/sfsr?bet=1994:588>

Robertson, Lord. "NATO: A Vision for 2012," speech at the NATO/GFMUS Conference, Brussels, 3. oktober, 2002 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_19716.htm

Robertson, Lord. *Fordord i Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*, af Ronald D. Asmus, xv-xviii. New York: Columbia University Press, 2002.

Rühle, Michael. "NATO and the Ukraine Crisis." *American Foreign Policy Interests* 37:2 (2015): 80-86.

Scheffer, Alexandra de Hoop, Martin Quencez og Martin Michelot. *The Five Most Contentious Issues on the Road to Warsaw*, GMF Policy Brief, december 2015.

Sharp, Jeremy M., og Christopher M. Blanchard. *Post-War Iraq: Foreign Contributions to Training, Peacekeeping, and Reconstruction*. U.S. Congressional Research Service, RL32105, 25. september, 2007 (10.08.2016): <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL32105.pdf>

Statens Offentliga Utredningar. *Säkerhet i ny tid*. Betänkande av Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Stockholm, 2016.

Stoltenberg, Jens. "Projecting Stability: Charting NATO's Future," speech to the Atlantic Council, 06. april, 2016 (20.12.2016):

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129758.htm?selectedLocale=en

Stoltenberg, Jens. "NATO Muscles Up to Fight ISIS." *The Wall Street Journal*, 19. juli, 2016.

Stoltenberg, Jens. "The Three Ages of NATO: An Evolving Alliance," speech at the Harvard Kennedy School, 23. september, 2016 (20.12.2016):

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135317.htm

Taylor, Paul. "Ukraine crisis sends NATO "back to basics."" *Reuters*, 14. august, 2014 (20.12.2016): <http://www.reuters.com/article/us-nato-summit-russia-idUSKBN0GE0Q620140814>

Vershbow, Alexander. "A Strong NATO for a New Strategic Reality," keynote address at the Foundation Institute for Strategic Studies, Krakow (Annual Conference: "NATO as an Active Guardian – Expectations Before the Warsaw NATO Summit"), 04. marts, 2016 (20.12.2016):

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128809.htm

Vershbow, Alexander. "Looking towards the Wales Summit," speech at the NATO Defense College in Rome, 13. juni, 2014 (20.12.2016):

http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_111056.htm

Vershbow, Alexander. "NATO in Transatlantic Security Policy," keynote address at the 3rd Annual Helsinki Summer Session Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 01. september, 2016 (20.12.2016): http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_134541.htm

Vershbow, Alexander. "Reshaping Transatlantic Defense and Security for a post-Crimean world," panel remarks at the Wroclaw Global Forum, 06. juni, 2014 (20.12.2016):

http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_110902.htm

Vershbow, Alexander. "Wales Summit: The rollout of NATO 4.0," remarks at the NATO Future Leaders Summit, Cardiff, 05. September, 2014 (20.12.2016):

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_112977.htm

Vershbow, Alexander. "Strengthening NATO-Gulf cooperation", intervention at the Abu Dhabi Strategic Debate, 19. oktober, 2014 (20.12.2016):

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_113987.htm

Weitz, Richard. "NATO's Partnership Policy: New Challenges, New Opportunities." *Diplomaatia* 134 (2014) (20.12.2016): <https://www.diplomaatia.ee/en/article/natos-partnership-policy-new-challenges-new-opportunities/>

Whitmore, Brian. "News Analysis: NATO Upgrades by Going Back to Basics." *Radio Free Europe*, 05. september, 2014 (20.12.2016): <https://www.rferl.org/a/nato-goes-back-to-basics-russia-ukraine-analysis/26568937.html>

Wieslander, Anna. "Extended Cooperative Security" in the Baltic Sea Region." *The Polish Quarterly of International Affairs* 25:1 (2016): 134-144.